



ENRIQUE V. IGLESIAS

INTUICIÓN Y ÉTICA EN LA CONSTRUCCIÓN DE FUTURO

TÍTULOS DE LA SERIE RED MERCOSUR

1. El *Boom* de Inversión Extranjera Directa en el Mercosur
 2. Coordinación de Políticas Macroeconómicas en el Mercosur
 3. Sobre el Beneficio de la Integración Plena en el Mercosur
 4. El desafío de integrarse para crecer: Balance y perspectivas del Mercosur en su primera década
 5. Hacia una política comercial común del Mercosur
 6. Fundamentos para la cooperación macroeconómica en el Mercosur
 7. El desarrollo industrial del Mercosur
 8. 15 años de Mercosur
 9. Mercosur: Integración y profundización de los mercados financieros
 10. La industria automotriz en el Mercosur
 11. Crecimiento económico, instituciones, política comercial y defensa de la competencia en el Mercosur
 12. Asimetrías en el Mercosur: ¿Impedimento para el crecimiento?
 13. Diagnóstico de Crecimiento para el Mercosur: La Dimensión Regional y la Competitividad
 14. Ganancias Potenciales en el Comercio de Servicios en el Mercosur: Telecomunicaciones y Bancos
 15. La Industria de Biocombustibles en el Mercosur
 16. Espacio Fiscal para el Crecimiento en el Mercosur
 17. La exportación de servicios en América Latina: Los casos de Argentina, Brasil y México
 18. Los impactos de la crisis internacional en América Latina: ¿Hay margen para el diseño de políticas regionales?
 19. La inserción de América Latina en las cadenas globales de valor
 20. El impacto de China en América Latina: Comercio e Inversiones
 21. Los desafíos de la integración y los bienes públicos regionales: Cooperación macroeconómica y productiva en el Mercosur
 22. Enrique V. Iglesias. Intuición y ética en la construcción de futuro
-

Serie Red Mercosur

ENRIQUE V. IGLESIAS

INTUICIÓN Y ÉTICA EN LA CONSTRUCCIÓN DE FUTURO



INSTITUCIONES MIEMBROS
DE LA RED MERCOSUR DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS

ARGENTINA

Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES)
Centro de Investigaciones para la Transformación (CENIT)
Instituto Torcuato Di Tella (ITDT)
Universidad de San Andrés (UDESA)

BRASIL

Instituto de Economía, Universidade Estadual de Campinas (IE-UNICAMP)
Instituto de Economía, Universidade Federal de Río de Janeiro (IE-UFRJ)
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)
Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior (FUNCEX)

PARAGUAY

Centro de Análisis y Difusión de Economía Paraguaya (CADEP)
Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción (UCNSA)

URUGUAY

Centro de Investigaciones Económicas (CINVE)
Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República (DECON-FCS, UdelaR)
Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (IECON-CCEE, UdelaR)

OFICINA DE COORDINACIÓN

Luis Piera 1992 Piso 3 - Edificio Mercosur, CP 11200, Montevideo, Uruguay
Teléfono: (598) 2410 1494 Fax: (598) 2410 1493
Email: coordinacion@redmercosur.org
Sitio web: www.redmercosur.org

Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo de:

Ministro de Economía y Finanzas
Ec. Fernando Lorenzo
Subsecretario
Ec. Luis Alberto Porto
Director General de Secretaría
Prof. Pedro Apezteguía

Embajada de Canadá en Uruguay

ENRIQUE V. IGLESIAS

INTUICIÓN Y ÉTICA EN LA CONSTRUCCIÓN DE FUTURO

Cecilia Alemany y Andrés López (Coordinadores)

Diego Aboal	Bibiana Lanzilotta
Lucas Arce	Fernando Lorenzo
Danilo Astori	Fernando Masi
Julio Berlinski	João Bosco Mesquita Machado
Gustavo Bittencourt	Cecilia Moreira
Roberto Bouzas	Andrés Niembro
José María Fanelli	Flavia Rovira
Estefanía Galván	Cristina Salazar Pessoa
Leo Harari	Daniela Vázquez



© RED MERCOSUR DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS

Coordinación: Andrés López y Cecilia Alemany

Edición: Natalia Uval

Prueba de imprenta: Natalia Uval y Mercedes Altuna

Edición amparada al Decreto 218/96

ISBN: 978-9974-8272-4-0

Diseño y armado: Manosanta desarrollo editorial

Zelmar Michelini 1116

11000 Montevideo, Uruguay

Telefax: (598) 2902 7681

www.manosanta.com.uy

Impreso en Uruguay por Pressur Corporation S.A.

Dep. Legal N° 15.495

Todos los derechos reservados. Prohibida la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier procedimiento (ya sea gráfico, electrónico, óptico, químico, mecánico, fotocopia, etc.) y el almacenamiento o transmisión de sus contenidos en soportes magnéticos, sonoros, visuales o de cualquier tipo sin permiso expreso de Red Mercosur.

Para solicitar autorización para realizar cualquier forma de reproducción o para proceder a la traducción de esta publicación, diríjase a la Oficina de Coordinación de la Red Mercosur, enviando un fax al número: (00598) 2410 1493 o un email a: coordinacion@redmercosur.org

ÍNDICE

Prólogo

<i>Fernando Lorenzo</i>	17
-------------------------------	----

Introducción

<i>Danilo Astori</i>	19
----------------------------	----

1. Una revisión del pensamiento económico latinoamericano y los aportes de Enrique V. Iglesias

<i>Andrés López y Cecilia Alemany</i>	27
1. Presentación	27
2. Breve revisión del pensamiento económico latinoamericano desde la posguerra ..	30
Bibliografía	37

2. Las reformas estructurales en América Latina y los paradigmas del desarrollo

<i>José María Fanelli</i>	43
1. Introducción	43
2. Sobre las reformas estructurales y la visión de Iglesias	52
3. Los enfoques pos Consenso de Washington y la visión sistémica	63
4. Reflexiones finales	69
Bibliografía	71

3. La planificación en el contexto de las estrategias de desarrollo de la posguerra y la experiencia de la CIDE

<i>Gustavo Bittencourt, Estefanía Galván, Cecilia Moreira y Daniela Vázquez</i>	79
1. Introducción	79
2. La planificación en las estrategias de desarrollo para América Latina	80
3. La experiencia de la CIDE	86
4. Conclusiones	96
Bibliografía	98

4. La Banca Central en Uruguay y la política monetaria

<i>Diego Aboal</i>	105
1. Introducción	105
2. Desde la creación del BROU hasta la crisis del 29	106

3. La crisis del 29 y el avance hacia un sistema monetario más flexible	108
4. El camino hacia la creación del Banco Central del Uruguay	115
5. Desde la creación del Banco Central del Uruguay hasta el fin de la década del ochenta	118
6. Desde el plan de estabilización de 1991 hasta hoy.....	120
7. El rol de la banca central en debate	122
Bibliografía	123
5. A evolução do pensamento cepalino e seus impactos sobre o desenvolvimento latino-americano	
<i>Cristina Salazar Pessoa e João Bosco Mesquita Machado</i>	129
1. Introdução.....	129
2. Anos cinquenta: a concepção do sistema centro-periferia e o processo de substituição de importações	130
3. Anos sessenta: a necessidade de reformas estruturais para eliminar os obstáculos à industrialização	132
4. Anos setenta: as grandes transformações e os diferentes estilos de crescimento econômico	136
5. Anos oitenta: as mudanças nos padrões produtivos e o crescimento com equidade	139
6. Anos noventa: uma nova proposta de transformação produtiva	142
7. A CEPAL no início do século XXI.....	145
8. Conclusão.....	148
Bibliografía	148
6. Experiencia y legado de la ronda uruguay del GATT	
<i>Julio Berlinski</i>	153
1. Introducción	153
2. El legado multilateral de la Ronda Uruguay del GATT	154
3. La proliferación de los Acuerdos Preferenciales de Comercio	158
4. La Organización Mundial del Comercio y los Acuerdos Preferenciales de Comercio	161
5. Conclusiones	167
Bibliografía	170
7. El BID y los procesos de integración regional de los países de menor desarrollo relativo	
<i>Fernando Masi y Lucas Arce</i>	177
1. Introducción	177

2. Algo más que un banco, un instrumento para la integración	178
3. El BID en tiempos del viejo regionalismo	179
4. El BID durante la presidencia de Ortiz Mena	182
5. El BID durante la presidencia de Iglesias: una nueva orientación.....	184
6. Moreno y la continuación del periodo de Iglesias	190
7. Conclusiones.....	192
Bibliografía	193
8. Desafíos de las energías renovables para América Latina	
<i>Bibiana Lanzilotta, Andrés López, Andrés Niembro y Flavia Rovira</i>	201
1. Introducción: la importancia de las energías renovables	201
2. Evolución histórica de las energías renovables: un análisis global con foco en América Latina.....	203
3. De cara al futuro: el papel de las políticas públicas.....	218
4. Desafíos para América Latina en materia de energías renovables.....	223
Bibliografía	233
9. Dos décadas de cumbres iberoamericanas: trayectoria y perspectivas	
<i>Roberto Bouzas</i>	241
1. Introducción	241
2. Un breve balance de las cumbres iberoamericanas	242
3. La SEGIB y las cumbres iberoamericanas	247
4 .Enrique Iglesias y las cumbres iberoamericanas	250
5. El futuro de las cumbres y las relaciones iberoamericanas	253
Bibliografía	256
10. Epílogo. Enrique, ¿ahora qué?	
<i>Leo Harari</i>	263

RESEÑAS DE AUTORES

Diego Aboal (CINVE, Uruguay)

Doctor (c.) en Economía por la University of Essex (Reino Unido). Máster en Economía por la London School of Economics (Reino Unido). Máster en Economía y Licenciado en Economía por la Universidad de la República de Uruguay. Director de CINVE. Profesor Adjunto de Macroeconomía Avanzada en la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República de Uruguay. Anteriormente fue docente en las Universidades de Cambridge (Reino Unido), ORT y Católica de Uruguay, y asesor del Ministro de Economía y Finanzas de Uruguay. Autor de trabajos de investigación y publicaciones en las áreas de Economía Política, Economía Internacional y Econometría Aplicada.

Cecilia Alemany (Red Mercosur/UNOPS)

Doctorando en el IHEAL (París III Sorbonne La Nouvelle), Máster en Prospectiva Internacional (Universidad París V, René-Descartes), y Licenciada en Relaciones Internacionales (Universidad de la República, Uruguay). Desde inicios de 2009 ha coordinado la Red Mercosur y desde 2011 es Gerente de proyectos de UNOPS en Uruguay (su participación en esta obra es a título personal y no representa a UNOPS). Es docente del Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) y de varios diplomas virtuales (FLACSO-PAPEP, Escuela de Gobierno de PNUD, PARLOCAL, etc.).

Lucas Arce (CADEP, Paraguay)

Máster en Relaciones y Negociaciones Internacionales (Universidad de San Andrés-FLACSO-Universidad de Barcelona). Es Investigador Miembro del CADEP. Sus temas de especialización son integración regional, comercio internacional, innovación y economía política internacional.

Danilo Astori (Vicepresidente, Uruguay)

Contador público y economista (Universidad de la República, Uruguay), actualmente es Vicepresidente de la República Oriental del Uruguay, y previamente fue Ministro de Economía y Finanzas. Fue profesor titular grado 5 de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad de la República y formó parte de la cátedra de Contabilidad Nacional y Estructura Económica Nacional. A partir del año 1973 se desempeñó como decano de la Universidad de Ciencias Económicas y de Administración, retomando su cargo en el período 1985-1989 luego de la dictadura cívico militar.

Julio Berlinski (ITDT, Argentina)

Ph.D. in Economics (Harvard University), Académico Titular de la Academia Nacional de Ciencias Económicas. Investigador del Instituto Torcuato Di Tella y Profesor de Comercio Internacional de la Universidad Torcuato Di Tella. Recibió el Diploma de Honor Konex, mención al Análisis Económico Aplicado. Ha sido consultor de organismos internacionales. Ha realizado numerosas publicaciones en temas de Comercio internacional y Política comercial.

Gustavo Bittencourt (DECON-UDELAR, Uruguay)

Máster en Economía Internacional (Universidad de la República, Uruguay). Investigador en el Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Profesor de Economía Internacional y de Economía de América Latina, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración-Udelar. Fue Asesor Económico de la Dirección de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) - Presidencia de la República, Uruguay.

Roberto Bouzas (UDESA/CONICET, Argentina)

Máster en Economía (Cambridge University). Licenciado en Economía (Universidad de Buenos Aires, UBA). Profesor plenario de la Universidad de San Andrés e investigador principal del CONICET. Es Director Académico de la Maestría en Relaciones y Negociaciones Internacionales Universidad de San Andrés-FLACSO-Universidad de Barcelona. Sus campos de investigación son el comercio internacional, la integración regional y la economía política internacional.

José María Fanelli (CEDES, Argentina)

Es Dr. en Economía por la Universidad de Buenos Aires (UBA) y es investigador del instituto CEDES y del CONICET. Es profesor de Macroeconomía en la UBA y en la Universidad de San Andrés. Fue director del departamento de economía de la UBA y dirigió el programa de especialización de grado en mercados de capital para el acuerdo de UBA-MERVAL-Bolsa de Comercio. Dirigió y coordinó muchos proyectos de investigación internacional y publicó numerosos trabajos de consultoría y de investigación de CEPAL, BID, G24, IDRC y GDN.

Estefanía Galván (IECON-UDELAR, Uruguay)

Es estudiante avanzada de la Licenciatura en Economía de la Udelar y se desempeña como Ayudante de Investigación en el Instituto de Economía en el grupo de trabajo de Comercio Internacional.

Leo Harari (Fundación Astur, Uruguay)

El autor, que escribe a título personal, es director de la Fundación Astur. La Fundación Astur está presidida por Enrique Iglesias y el Director general es el Contador José María Puppo. Fue funcionario de UNESCO (París), del BID, profesor en el Instituto de Estudios Políticos de París. Autor de ensayos, novelas, films, emisiones de radio, etc.

Bibiana Lanzilotta (CINVE, Uruguay)

PhD Cand. Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR (Uruguay). Máster en Economía por la Universidad de la República (Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Uruguay). Estudios de Posgrado en Economía Ambiental (en FLACSO-Argentina y en Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR-Uruguay). Economista por la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (Universidad de la República-Uruguay). Es investigadora senior de CINVE. Docente de Métodos Cuantitativos en CINVE y en el Diploma en Finanzas de Universidad ORT.

Andrés López (CENIT, Argentina)

Doctor en Economía (Universidad de Buenos Aires, UBA). Director del Centro de Investigaciones para la Transformación de Argentina (CENIT) y Director Ejecutivo de Red Mercosur. Profesor Titular y Director del Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA. Su área de especialización es economía industrial, inversión extranjera y cambio tecnológico.

Fernando Lorenzo (Ministro de Economía y Finanzas, Uruguay)

Ph.D. en Economía (Universidad Carlos III de Madrid, España), Diploma de Estudios Especializados (Université de París IX-Dauphine, Francia) y Economista (Universidad de la República, Uruguay). Actualmente es Ministro de Economía y Finanzas de Uruguay y preside la Red Mercosur de Investigaciones Económicas. Fue Director de CINVE (1997-2004). Profesor de posgrados de Economía del Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales y de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (Universidad de la República); y de la Universidad ORT (Uruguay).

Fernando Masi (CADEP, Paraguay)

M.A. en Economía y Política Internacional (SAIS-The Johns Hopkins University). Investigador senior del CADEP. Ha sido asesor principal del Ministerio de Hacienda de Paraguay en materia de comercio e integración y asesor especial del Ministerio de Relaciones Exteriores en temas del Mercosur. Es autor de numerosas

publicaciones especializadas en economía y política internacional y en temas específicos como comercio, integración y competitividad.

João Bosco Mesquita Machado (UFRJ, Brasil)

Es Licenciado en Economía por la Universidad Federal de Minas Gerais y Doctor por el Instituto de Economía de la Universidad Federal de Rio de Janeiro (IE-UFRJ). Trabajó como asesor de la desaparecida Comisión de Política Aduanera del Ministerio de Hacienda de Brasil entre 1986 y 1990, donde participó de un grupo de trabajo responsable de la elaboración de la reforma de política aduanera de Brasil. Es profesor asociado del Instituto de Economía de la UFRJ, es autor de varios libros y artículos sobre política comercial e integración económica.

Cecilia Moreira (IECON-UDELAR, Uruguay)

Es Profesora de Historia y estudiante de la Maestría de Historia Económica de la Facultad de Ciencias Sociales (UdelaR). Se desempeña como Asistente de Investigación del Área de Historia Económica del Instituto de Economía.

Andrés Niembro (CENIT, Argentina)

Licenciado en Economía de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Maestría en Economía finalizada en la UBA (tesis pendiente). Investigador del Centro de Investigaciones para la Transformación (CENIT) y auxiliar docente de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA.

Flavia Rovira (Cinve, Uruguay)

Máster en Economía Internacional por la Universidad de la República. Economista por la Universidad de la República. Consultora del BID para el Ministerio de Economía. Investigadora del Centro de Investigaciones Económicas (CINVE). Integrante de la red académica de IRELP (IRENA Learning Partnership).

Cristina Salazar Pessoa (IE-UFRJ, Brasil)

Máster en Economía por la Universidad Federal de Rio de Janeiro. Fue gerente de Planeamiento y Negocios de TV Globo Internacional entre 2000 y 2007. Desde entonces realiza consultorías. Es directora asociada de Scriba Consultores y es consultora senior de Factor 8 Desarrollo Empresarial. Es autora de diversos artículos en revistas brasileras y en libros publicados en Brasil y en el exterior.

Daniela Vázquez (IECON-UDELAR, Uruguay)

Es Licenciada en Economía de la UdelaR y se desempeña como Ayudante de Investigación del Área de Historia Económica del Instituto de Economía.

AGRADECIMIENTOS

Este libro fue financiado fundamentalmente por el Ministerio de Economía y Finanzas de Uruguay y contó con la contribución del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID-IDRC, Canadá) y la Embajada de Canadá en Montevideo, a quienes agradecemos la confianza y el acompañamiento.

Los autores quisieran agradecer especialmente las contribuciones que generosamente hicieron al trabajo de recopilación y entrevistas de este libro Fernando Barreiro, Leo Harari y José María Puppo de la Fundación Astur, Belena Herrera, Alberto Couriel, Ana María Teja, Miguel Cetrángolo, así como los aportes de Fernando Henrique Cardoso, José Antonio Ocampo, Alicia Bárcena, Mario Bergara, Norberto Iannelli, Director de la Secretaría Iberoamericana (SEGIB) en Montevideo, y la Oficina del BID en Montevideo.

Agradecemos también a aquellas instituciones que hicieron posible este libro aportando sus equipos de investigación: el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES, Argentina), el Centro de Investigaciones para la Transformación (CENIT, Argentina), el Instituto Torcuato Di Tella (ITDT, Argentina), la Universidad de San Andrés (UDES, Argentina), el Instituto de Economía de la Universidad Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ, Brasil), el Centro de Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP, Paraguay), el Centro de Investigaciones Económicas (CINVE, Uruguay), el Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales, Udelar (dECON, Uruguay), y el Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Udelar (IECON, Uruguay).

Por último, un especial agradecimiento al equipo de producción compuesto por Mercedes Altuna, Natalia Uval, Fernanda Fernández y el equipo de Manosanta desarrollo editorial.

La realización de este libro no hubiese sido posible sin el apoyo de todos/as ellos/as.

«Homenajear a Enrique Iglesias es homenajear a un servidor excepcional que el Uruguay tiene el orgullo de lucir a todo nivel. La visión que del país tiene la comunidad internacional no sería la misma sin la contribución y la pasión que Enrique ha puesto al servicio de nuestras mejores tradiciones».

Mario Bergara

Presidente del Banco Central del Uruguay.

«Enrique es muy cálido, humano, encantador, muy amigable...»

Belela Herrera

Fue Vicecanciller de Uruguay y funcionaria del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

«Mucha gente aborrece los antagonismos y los conflictos, pero no conozco a nadie que despliegue tanto ingenio y creatividad para superarlos».

Leo Harari

Director de la Fundación Astur.

«Cuando Enrique Iglesias armaba una reunión, no era bilateral sino que siempre participaba mucha gente. A veces nos llamaba a la CIDE y nos decía: “Hagamos un poco de caos fecundo”. Y eso era reflexionar sobre algún tema...»

Alberto Couriel

Senador de la República Oriental del Uruguay.

«Enrique Iglesias es un creador y fortalecedor de instituciones, es un creador de consensos».

José María Puppo

Director General de la Fundación Astur.

PRÓLOGO

Fernando Lorenzo, Ministro de Economía y Finanzas, Uruguay

Homenajear a un hombre de la trayectoria de Enrique Iglesias no es una tarea sencilla. Académico, director del mayor esfuerzo colectivo de diseño de políticas públicas sobre bases racionales que ha conocido nuestro país (la CIDE), primer presidente del Banco Central del Uruguay, secretario ejecutivo durante trece años de una de las instituciones de las Naciones Unidas más relevantes en la formulación de pensamiento y análisis para América Latina (la CEPAL), primer canciller de la recuperada democracia, presidente durante diecisiete años de una de las principales fuentes de financiamiento del desarrollo latinoamericano (el BID) y secretario general de una ambiciosa iniciativa de signo y vocación iberoamericana (la SEGIB), son algunos de los hitos que muestran que la trayectoria de Enrique es realmente impresionante. Especialmente porque, en cada una de las responsabilidades que tuvo a su cargo, no se limitó a seguir meramente la tendencia marcada por el poderoso aire de los tiempos.

El abordaje científico aplicado a la comprensión y transformación de la realidad, el compromiso con la negociación y la búsqueda de equilibrios como instrumento para la solución de conflictos y la convicción en la relevancia del papel de las instituciones fueron, y son, las herramientas preferidas por Enrique Iglesias para desenvolverse como académico, político, responsable de organismos de relevancia nacional e internacional e impulsor y gestor de instituciones e iniciativas de proyección regional y global.

Su concepción de la cooperación internacional como herramienta para el desarrollo, su interés en entender los fenómenos económicos, sociales, políticos y culturales que se encuentran en la base del devenir latinoamericano en tiempos de globalización y su vocación por el trabajo en equipo explican por qué hemos elegido la ocasión en que se celebra en Montevideo la Asamblea Anual de gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) como escenario para presentar un libro que, como éste, recorre, con el aporte y la reflexión de académicos pertenecientes a la Red Mercosur de Investigaciones Económicas, un conjunto de trabajos que abarcan un amplio abanico de problemáticas que tienen directa vinculación con las contribuciones que Iglesias hizo en todos estos temas durante su extendida trayectoria.

Convocar a un destacado conjunto de investigadores de la Red Mercosur para reflexionar sobre algunas de las temáticas que han sido áreas de preocupación,

ocupación e investigación de Enrique Iglesias, constituye una buena forma de homenajearlo. Además, hacerlo en una instancia que responde al funcionamiento regular del BID es altamente significativo.

Es así que, en este libro y como una muestra de la amplitud y relevancia de las áreas de trabajo transitadas por Enrique, se reflexiona sobre los paradigmas del desarrollo, la experiencia de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE), sobre la creación del Banco Central del Uruguay, sobre el pensamiento cepalino y sus impactos sobre el desarrollo latinoamericano, sobre las negociaciones multilaterales desplegadas a partir de la Ronda Uruguay de la Organización Mundial de Comercio (OMC), sobre las reformas estructurales, sobre los aportes del propio BID en el proceso de integración regional y, finalmente, sobre dos áreas últimamente privilegiadas por Enrique como lo son la problemática en torno a las energías renovables y la institucionalidad vinculada al espacio iberoamericano.

Nacido en Asturias, Iglesias «eligió» ser uruguayo. Opción, es cierto, realizada en un principio por su familia cuando decidió emigrar pero que «el uruguayo Enrique Iglesias», como inevitablemente se lo nombra por estas latitudes, ha querido renovar, y renueva, a diario. Enrique es, en muchos aspectos, un cabal representante de la sociedad uruguaya. Basta reparar en su condición de hijo de inmigrantes, universitario, servidor público y ciudadano global para despejar cualquier duda al respecto.

Enrique Iglesias siempre ha estado dispuesto a colaborar con su país y con sus ciudadanos, una actitud que ha hecho extensiva a los «connacionales», personas y estados, del espacio latinoamericano. En el plano personal, conocen de sus atributos humanos y su solidaridad quienes se acercaron a él en los tiempos políticamente más oscuros de nuestro país y nuestro continente. Enrique es reconocido y valorado por los gobernantes de uno y otro signo político y de una y otra nacionalidad que sistemáticamente recurrieron a sus buenos oficios para enfrentar los apremios en la gestión de los asuntos públicos de un espacio económico, como el latinoamericano, sometido a muchas, demasiadas, urgencias. Enrique ha estado disponible cada vez que ha sido, y es, convocado para contribuir a hacer realidad algún proyecto o resolver alguna clase de problema. Porque Enrique Iglesias es una persona que ha pasado su vida resolviendo problemas. Lo cual, creo, es un atributo que lo distingue y enaltece.

En tiempos en los cuales parecemos inmersos en cierta «paz macroeconómica» llegada, no sin nuestro esfuerzo, a la región, el aporte de Enrique continúa siendo necesario, pero ahora en la perspectiva de aprovechar las «ventanas de oportunidad» que se han abierto de par en par. Contamos, como siempre lo hemos hecho, con él.

Fernando Lorenzo
Marzo de 2012

INTRODUCCIÓN

Danilo Astori, Vicepresidente de la República, Uruguay

Hace pocos días, refiriéndose a la posibilidad de escribir una crónica personal sobre su riquísima experiencia de vida, Enrique Iglesias señalaba con preocupación el difícil equilibrio que es preciso lograr entre tiempo y memoria. Y nos decía que ahora que esta última está viva en él, carece de tiempo para que alimente una narración de su trayectoria, revelándonos simultáneamente el temor de que, cuando dispusiera de horas libres para dedicarlas a este trabajo, la memoria tuviera una respuesta débil¹.

Hoy, quienes compartimos, primero la idea, y luego la elaboración de este libro nos hemos asegurado el tiempo necesario y realizado los ejercicios de memoria requeridos para rendir este tributo de homenaje y reconocimiento a Enrique. Ojalá hayamos sido capaces de encontrar las dosis necesarias, porque la verdad es que no se trata de una tarea fácil, tal es la apabullante cantidad de perfiles, actividades y experiencias que componen la vida de este uruguayo ilustre.

Digo «uruguayo» porque así lo siente él mismo, no obstante su nacimiento y sus tres primeros años de vida en España. Con el mismo amor a nuestra patria, nos dice que nunca se fue de Uruguay y que sigue viviendo con nosotros, sin olvidar sus recorridas por el mundo y las localizaciones específicas de sus actividades más importantes a lo largo de períodos cuya extensión ha estado asociada a la relevancia de aquéllas, incluyendo la actual, en Madrid, donde a pedido del Rey de España y el Presidente de su gobierno asumió la Secretaría General de la Comunidad Iberoamericana.

Enrique Iglesias es –ante todo– un gran ser humano, con los atributos que esta condición supone. Es un hombre bueno, generoso, humilde, inteligente, valiente. Hace poco, le preguntaron acerca de cuáles serían hoy, con toda la experiencia acumulada que tiene, los consejos que daría a los jóvenes, y Enrique respondió que les transmitiría su convicción de que la formación educacional no termina nunca –especialmente en un mundo muy dinámico y cambiante como el actual–,

1 Véase la entrevista realizada por Ana Paula Aranco a Enrique Iglesias en Seisgrados, El Observador, Número 5, Año 2, febrero de 2012.

agregando que es muy importante definir lo que se quiere. Recordando su propia experiencia personal, mencionaba que no les toca a todos la posibilidad de acceder a esa definición y menos la coincidencia entre su contenido y la posibilidad de dedicar la vida al mismo.

Llegados a este punto, no puedo eludir el recuerdo del enorme aporte educacional que Enrique Iglesias nos hizo, ya desde los comienzos de su carrera docente, a los jóvenes estudiantes de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad de la República. A esa altura, él ya había descubierto que integraba el grupo de los que «les había tocado» saber lo que querían y trazarse objetivos por los cuales luchar. Y ya ponía al alcance de nosotros, sus alumnos, toda su elocuencia académica para ayudarnos a ingresar a esa selecta categoría.

Casi enseguida, su visión inteligente y generosa fue el motor que lo impulsó a ser una figura central de aquella enorme y novedosa apertura de espacios para la reflexión y la propuesta que fue la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE), cuyos trabajos siguen hoy constituyendo un punto inevitable de referencia en áreas fundamentales de la vida de nuestro país. El aporte decisivo que realizaron importantes profesionales y académicos del exterior llegados a Uruguay, convocados en gran medida por Enrique para participar en esta removedora experiencia, ya nos anticipaba su dimensión y su predicamento a escala internacional. El ejercicio de su vocación tenía, desde aquellas circunstancias, un alcance que transcendía fronteras.

Su inteligencia –y en particular su principal dimensión, que es la intuición– quedó en evidencia en el ejercicio de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y en la presidencia del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En particular, la crisis de la deuda de los años ochenta, que lo llevara a identificarlos como «la década perdida», su participación en la búsqueda de caminos de salida –que, dicho sea de paso, son hoy desconocidos por quienes viven situaciones similares en Europa– y luego su colaboración para que Uruguay siguiera el camino correcto luego de sufrir los tremendos impactos de la conmoción bancaria de 2001 y 2002, son puntos muy altos de su trayectoria.

Tuvo una cabal conciencia de la renovación que la realidad de América Latina y el Caribe le estaban demandando a la CEPAL a comienzos de los años setenta. Y por tenerla, supo desde un principio que ése sería uno de los ejes de su gestión al frente de la institución. Sabía que recibía una enorme herencia intelectual, sintetizada en los trabajos de Raúl Prebisch y una generación destacadísima de profesionales y académicos que lo acompañaron en la construcción del pensamiento cepalino. Pero también sabía que se requería el reconocimiento y el abordaje de

nuevos problemas asociados a cambios importantes en las sociedades y las estructuras de poder vigentes en la región.

Fue por todo ello que también supo que al asumir su cargo de Secretario Ejecutivo en 1972, tendría que lidiar con el oscurantismo y el terrorismo de Estado. Encaró el desafío con coraje, que lo llevó, no sólo a preservar la libertad de pensamiento en la CEPAL, sino a arriesgar su propia seguridad personal para ayudar a quienes sufrían persecución durante los años más duros de la dictadura chilena.

Su gestión en el BID, además de una demostración de buena administración, tuvo también la solidez que deben exhibir los equilibrios que exige la conducción de una institución multilateral de esta naturaleza, lo que Enrique aseguró con su natural disposición al diálogo y a la búsqueda de acuerdos, así como su clarísima aptitud para la diplomacia, que requiere –según él mismo ha dicho– información y respaldo, pero también disposición a escuchar.

Su decisión de dejar la presidencia del banco a poco de cumplir dieciocho años ejerciéndola, puede ser vista como una respuesta positiva al destino que le proponían el Rey de España y el Presidente de su gobierno. Pero esta lectura no nos estaría dejando ver la verdadera condición humana de Enrique Iglesias, que contó siempre con un enorme respaldo para mantenerse en el cargo, lo que no le impidió escuchar las voces de sus convicciones éticas y su actitud de desprendimiento, que le estaban diciendo que había llegado la hora de cambiar. Decisiones de este tipo no son frecuentes en la vida. Son parte de lo que solemos llamar grandeza.

Como lo es también el amar a la patria y ser agradecido con ella. A lo largo de estas reflexiones introductorias, recorrimos varios ejemplos que, durante la trayectoria de Enrique, fundamentan ese atributo de su persona. Pero, sin duda, uno de los más grandes fue su respuesta al pedido que recibió del entonces Presidente electo Julio María Sanguinetti, así como de Wilson Ferreira Aldunate, para hacerse cargo de la Cancillería en la ansiada pero también muy difícil etapa que Uruguay iniciaba en 1985 luego de la derrota de la dictadura. Su generosidad y su valentía no se percibía sólo al tomar nota de la gran responsabilidad que asumía, sino además en la importancia de lo que dejaba: un lugar bien ganado y de mucha jerarquía en el escenario multilateral de las Naciones Unidas, asentado en un respeto intelectual y personal creciente, que ya trascendía largamente los límites de la región.

No es posible hacer un repaso de la condición humana de Enrique sin hacer referencia a la importancia que ha asignado siempre al desarrollo cultural. Por supuesto, podemos abordar esta faceta de su persona aludiendo a su permanente aspiración de cultivar y enriquecer su propio espíritu. Él ha involucrado hasta su profesión de economista en este talante. Siempre sostuvo la necesidad de tener una visión humanista de la vida, así como de ejercer la profesión a la luz e inspi-

ración de ésta. Es desde esa convicción que también ha sostenido que la economía es para el ser humano y no al revés. Y es también desde esa postura que, al tiempo de sentir una gran frustración por la crisis actual, así como por la corrupción y la codicia sin límites que jugaron el papel de factores desencadenantes de los grandes desequilibrios que hoy exhiben los países avanzados, ha convocado al respeto de las normas de conducta ética.

No obstante, la propensión de Enrique al desarrollo cultural no se puede limitar al cuidado de su propio espíritu, ni mucho menos a alguna de sus vías predilectas para asegurarlo, como por ejemplo, su pasión por la ópera. Es que ha sido siempre un constructor de cercanías, que es el concepto humanamente más amplio y completo de cultura. Me refiero, obviamente, a las cercanías que, a la manera de una trama, se van tejiendo entre los seres humanos que integran una comunidad y que, de esa manera, van creciendo juntos, cultivándose juntos, desarrollando juntos su autoestima colectiva, conformando un estilo de vida y aprendiendo a respetar valores superiores como la solidaridad, el altruismo, el respeto y la tolerancia.

Al analizar el camino que ha venido transitando Enrique Iglesias, se recogen fundamentos muy sólidos para reconocerlo como un experto conocedor de ámbitos fundamentales de la vida. Yo quiero terminar estas líneas diciendo que, por encima de esa aptitud, ha sido siempre y seguirá siendo un gran constructor de cercanías.

Danilo Astori
Marzo de 2012



Enrique V. Iglesias y sus padres, Manuel Iglesias e Isabel García, en el almacén del barrio Reducto, 1934, provenientes de Arancedo, Concejo de El Franco, Principado de Asturias.

1

UNA REVISIÓN DEL PENSAMIENTO ECONÓMICO LATINOAMERICANO Y LOS APORTES DE ENRIQUE V. IGLESIAS

ANDRÉS LÓPEZ
CECILIA ALEMANY

1. UNA REVISIÓN DEL PENSAMIENTO ECONÓMICO LATINOAMERICANO Y LOS APORTES DE ENRIQUE V. IGLESIAS

Andrés López (Red Mercosur/CENIT, Argentina)
y Cecilia Alemany¹ (Red Mercosur/UNOPS)

1. PRESENTACIÓN

Hace trece años que la Red Mercosur de Investigaciones Económicas (Red Mercosur) viene desarrollando investigación de calidad en temas económicos de interés regional, con equipos conformados por investigadores de distintos países del Mercosur y de América Latina. Compuesta por trece instituciones miembros, Red Mercosur tiene como objetivo generar conocimiento sobre los principales temas de desarrollo económico y social de América Latina que sean relevantes para la generación e influencia en las políticas públicas.

Red Mercosur ha trabajado con diferentes organismos regionales, internacionales, instituciones gubernamentales y actores de la sociedad civil y la academia. En el caso particular de Enrique V. Iglesias, en el año 2001 colaboró con la realización del prólogo del libro «El desafío de integrarse para crecer: Balance y perspectivas del Mercosur en su primera década» que se publicó con motivo de los diez años del Mercosur y que ha sido una de las publicaciones de referencia de los balances de la integración regional de Red Mercosur. Aquel esfuerzo fue posible gracias a la visión de Enrique V. Iglesias sobre el valor de esa reflexión colectiva, a la participación de más de treinta investigadores, y al aporte de varios organismos entre los que se destacan el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC-CIID, Canadá).

1 Su participación en esta obra es a título personal como miembro de Red Mercosur y no representa a UNOPS.

En este libro, Red Mercosur asumió el compromiso colectivo de embarcarse en el ejercicio de mirar hacia atrás y recorrer parte de la trayectoria institucional de Enrique, haciendo así un modesto aporte a los diferentes esfuerzos que ya existen de seguirle los pasos a una de las personas más influyentes de la agenda del desarrollo de los últimos tiempos. Como fue señalado en el prólogo a cargo de Fernando Lorenzo, esta tarea no es fácil ni podrá abarcar todas las facetas de Iglesias que delinea en la introducción Danilo Astori.

Enrique V. Iglesias ha sido ampliamente reconocido por diversas instituciones, gobiernos, universidades alrededor del mundo, por lo que este homenaje es una pieza más para esa serie de reconocimientos, premios y análisis que pretenden rendir tributo a su larga trayectoria, su ética y su manera de hacer las cosas.

UNA LARGA (E INCOMPLETA) LISTA DE RECONOCIMIENTOS Y CONDECORACIONES

Los reconocimientos que ha recibido y seguirá recibiendo Iglesias son tantos que esta lista, que de por sí es larga, está sin lugar a dudas incompleta.

Iglesias ha recibido numerosas distinciones y reconocimientos internacionales, entre ellos el Premio Príncipe de Asturias y la Gran Cruz de Isabel la Católica, la insignia de Gran Oficial de la Legión de Honor concedida por el gobierno francés, así como las más altas condecoraciones de los países latinoamericanos.

Iglesias es doctor honoris causa de las universidades de Liverpool (1987), Carlton, Ottawa (1991), Autónoma de Guadalajara, México (1994), «Cándido Méndez» de Río de Janeiro (1994), South Eastern Louisiana University, Estados Unidos (2000), Universidad de La Coruña, España (2000), Universidad Nacional Mayor de San Marcos en Lima, Perú (2001), Universidad de Oviedo, Principado de Asturias, España (2002), Universidad de las Américas, México (2002), de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra de Santiago, República Dominicana (2004), de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria (2006), de la Universidad de Salamanca (2006), de la Universidad Europea de Madrid y la Universidad Andrés Bello de Santiago de Chile (2008), de la Universidad Autónoma de Chiapas (2009), y de la Universidad San Ignacio de Loyola de Lima (2010).

En 2003, el Secretario General de la ONU, Kofi Annan, nombró a Enrique V. Iglesias miembro de la Comisión de Alto Nivel para evaluar las amenazas a la paz y a la seguridad mundial, así como la reforma de la ONU. En 2005, Annan volvió a contar con Iglesias como experto mundial para el Grupo de Alto Nivel de la Alianza de Civilizaciones, una iniciativa del Presidente del Gobierno español, José Luis Rodríguez Zapatero y del Primer Ministro de Turquía, Recep Tayyip Erdoğan.

Fuente: Adaptado de SEGIB (2012), disponible en: <http://segib.org/secretario-es/>

José María Puppo señaló en una entrevista realizada en el marco de este homenaje que Iglesias es un creador de consensos, y que al pasar por las instituciones las fortalece, les da una dimensión externa que no tenían antes. La selección de los capítulos de esta obra se detiene en aquellas instituciones por las que pasó Iglesias y en las que su influencia fue tal hacia adentro y hacia afuera de las mismas que han tenido implicancias que superan las fronteras institucionales o nacionales.

La vocación regional de Red Mercosur ha llevado a que buena parte del énfasis del análisis de esta obra se centre en la dimensión regional y que los capítulos que aquí se presentan tengan un fuerte sesgo socioeconómico. Otros homenajes del mismo porte podrían analizar cómo Enrique Iglesias ha promovido la participación de actores clave en negociaciones de todo tipo, o cómo ha promovido incansablemente la participación de la sociedad civil generando cambios culturales en este sentido.

Coincidimos con José María Fanelli, que señala en el Capítulo 2 que explorar la obra y el pensamiento de Iglesias es fascinante no sólo por el valor de sus reflexiones sino porque existen muy pocos hombres comprometidos con la ingeniería del desarrollo que han observado a América Latina desde lugares tan diversos y desempeñando funciones tan variadas. La lista de capítulos, contribuciones de Iglesias a obras es interminable por lo que el trabajo de reconstrucción de su discurso y su práctica es una tarea que sigue pendiente y a la que seguramente él seguirá desafiando con nuevas ideas, y nuevas odiseas.

BREVE NOTA BIBLIOGRÁFICA DE ENRIQUE IGLESIAS

Iglesias nació en Asturias, España, y es ciudadano naturalizado uruguayo. Se graduó en Economía y Administración en la Universidad de la República de Uruguay en 1953 e hizo estudios superiores de especialización en Estados Unidos y Francia.

Inició su carrera en 1954 en el sector privado como Director de la Unión de Bancos del Uruguay. En el campo académico fue profesor de Desarrollo Económico y Director del Instituto de Economía de la Universidad de la República de Uruguay. Fue miembro del Directorio del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), y participó en diferentes cursos de la CEPAL, de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), y del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de Naciones Unidas, a cuyo Directorio perteneció desde 1965 y del cual fue presidente entre 1967 y 1972.

Entre 1966 y 1968 fue presidente del Banco Central de Uruguay y con la salida a la democracia en Uruguay fue ministro de Relaciones Exteriores (1985-1988). Fue secretario ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de

las Naciones Unidas (CEPAL), de 1972 a 1985; secretario general de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Fuentes de Energía Nuevas y Renovables que tuvo lugar en Nairobi, Kenia, en 1981, y presidente de la Reunión Ministerial que diera inicio a la Ronda Uruguay del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), en Punta del Este, Uruguay, en 1986.

Desde el 1º de octubre de 2005 al presente se desempeña como Secretario General Iberoamericano (SEGIB) y ha creado la Fundación Astur, sobre la que se presenta más información en un recuadro junto al epílogo de este libro.

Fuente: Elaboración propia, parte del texto adaptado de SEGIB (2012), disponible en: <http://segib.org/secretario-es/>

2. BREVE REVISIÓN DEL PENSAMIENTO ECONÓMICO LATINOAMERICANO DESDE LA POSGUERRA

En el contexto de la segunda posguerra, en los países de América Latina, al igual que en buena parte del mundo en desarrollo, se plantearon intensos debates en torno a cuál era el camino más eficaz para disparar un proceso de crecimiento sostenido. Una vez agotado el modelo agro-exportador, emergió un cierto consenso en torno a la idea de que el desarrollo económico equivalía a lograr el progreso de la industrialización, en particular aquella ligada a las ramas «pesadas» y a las más avanzadas desde el punto de vista tecnológico.

Desde el punto de vista teórico, se argumentaba la existencia de rendimientos crecientes a escala y externalidades en el sector industrial, el cual, sin embargo, no lograba progresar en los países en desarrollo debido a la presencia de indivisibilidades, complementariedades y fallas de coordinación (de ahí la necesidad de un «*Big Push*» a la Rosenstein Rodan). Hirschman, a su vez, abogaba por apoyar actividades industriales que generaran gran cantidad de encadenamientos, partiendo de la base de que el sector primario (y en particular el de subsistencia o tradicional) generaba muy pocas vinculaciones con otras ramas de la economía. Esta tesis implica una estrategia de «elección de ganadores» mediante una política industrial activa (Singer, 1997). El sector agropecuario, en tanto, era visto por muchos autores (por ej., Lewis) como de baja productividad y con excedentes de mano de obra (desempleo encubierto), lo cual, en realidad, podía facilitar la industrialización si se lograba trasladar ese excedente poblacional hacia las ciudades y convertirlo en mano de obra industrial (ver Oman y Wignaraja, 1991).

Por otra parte, el aparente éxito de la economía soviética contribuyó a consolidar la idea de que la acumulación de capital físico era la clave para el desarrollo

y enfatizó la necesidad de la planificación del estado como la forma de alcanzar la movilización de recursos necesaria para alcanzar los objetivos de inversión. La experiencia de la Segunda Guerra Mundial en países como el Reino Unido y otros europeos influenció la formación de las primeras concepciones sobre el rol de la planificación indicativa para coordinar las grandes inversiones, en su mayoría públicas, que se requerían para conseguir el «Big Push» en los países en desarrollo.

El poder de estas ideas fue tan intenso que incluso las instituciones financieras multilaterales, como el Banco Mundial, compartían y apoyaban tanto el mensaje de que el crecimiento se basaba fundamentalmente en la acumulación de capital físico, como las ideas acerca del rol preponderante del Estado en la conducción y planificación del proceso de desarrollo (ver Easterly, 2001).

Casi contemporáneamente, se produjo la aparición de la llamada escuela estructuralista, que hacía hincapié en el hecho de que los países en desarrollo tenían problemas estructurales específicos que no eran contemplados adecuadamente por las teorías económicas convencionales. Raúl Prebisch jugó un rol crucial en el nacimiento de este enfoque, que tuvo gran influencia en América Latina en la etapa en la cual la región profundizaba el proceso de industrialización sustitutiva de importaciones (ISI).

El estructuralismo latinoamericano asumía que el progreso tecnológico en el sector industrial era mayor que en el sector primario, lo cual, junto con la tendencia al deterioro de los términos de intercambio, resultaba en menores tasas de crecimiento en la periferia que en el centro. En este marco, la industrialización y la diversificación productiva eran vistas como el único camino para superar el dualismo o la heterogeneidad estructural de la periferia.

Aunque la propia ISI había comenzado espontáneamente luego de la crisis de los treinta en muchos países en desarrollo, provocada por la escasez de divisas extranjeras y las restricciones al comercio, el estructuralismo abogaba por la necesidad de una programación industrial como forma de alcanzar los objetivos del desarrollo (Oman y Wiganaraja, 1991).

En este contexto, no sorprende encontrar que entre 1961 y 1963, 13 países de la región (tras la firma de la Carta de Punta del Este y la creación de la Alianza para el Progreso) crearon ministerios, consejos u otro tipo de organismos orientados a desarrollar tareas de planificación (García D'Acuña, 1982). La creación de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE) en Uruguay, de la cual Enrique Iglesias fue Secretario Técnico, forma parte de este «clima de época», tal como es bien reflejado en el capítulo 3 de esta obra.

En tanto, la CEPAL se constituyó en la principal usina del pensamiento estructuralista en la región, bajo el impulso pionero de Raúl Prebisch (quien fue su segundo Secretario Ejecutivo), luego continuado por sus sucesores, entre los cuales

Enrique Iglesias tuvo el mandato más largo, ya que ejerció ese cargo entre 1972 y 1985, en circunstancias más bien hostiles, tanto en el plano económico (con la crisis de la deuda iniciada en 1982) como político (en un escenario de predominio de gobiernos dictatoriales en la mayor parte de la región). En el capítulo 5 de este libro se relata la evolución del pensamiento cepalino y su vinculación con el proceso de desarrollo en la región latinoamericana.

Aun durante su «auge», la estrategia de la ISI había atraído críticas desde enfoques económicos «ortodoxos», pero fue a finales de los sesenta y principios de los setenta cuando esos cuestionamientos empezaron a atraer más atención. Entre las críticas principales aparecía el hecho de que las políticas sustitutivas habían generado una distorsión de los patrones de especialización en la región, en detrimento de una asignación eficiente de recursos, a la vez que habían dado lugar a fuertes sesgos anti-exportadores debido a la existencia de altos niveles de protección efectiva para la producción local (Little *et al*, 1970; Balassa, 1971). Así, pronto se difundió el contraste entre la estrategia ISI, orientada hacia adentro, con los procesos de crecimiento impulsados por las exportaciones que, según la visión de los pensadores neoclásicos, se habían estado desarrollando en Asia, dando paso a trayectorias de crecimiento más estables y dinámicas en relación a aquéllas que estaban teniendo lugar en los países de América Latina (Balassa, 1982).

En paralelo, se planteaba también un cuestionamiento al rol del Estado en el proceso de desarrollo. Así, autores como Krueger (1990) criticaban el supuesto de la existencia de «gobiernos benevolentes», y afirmaban que «fallas del gobierno» en muchas oportunidades superaban a las fallas del mercado (Krueger, 1990). Así, la propia idea de la planificación era vista ya no como un instrumento crucial para alcanzar las metas del desarrollo, sino como un proceso abierto a toda clase de ineficiencias y proclive a generar nichos de renta asociados a la corrupción y al lobby, más que al desarrollo de industrias competitivas y dinámicas.

Pero las críticas a la ISI y al consenso desarrollista de posguerra no provenían únicamente de este frente. Muchos pensadores veían con preocupación el hecho de que en paralelo con las altas tasas de crecimiento alcanzadas en la mayor parte de América Latina en estos años, se había producido un evidente aumento en los niveles de desigualdad en la distribución del ingreso y una ampliación del dualismo estructural (Fishlow, 1972). Más en general, comenzó a emerger con claridad el hecho de que más de una década de crecimiento rápido en los países en desarrollo había generado frutos para apenas un tercio de su población (Chenery *et al*, 1974).

En este escenario, Seers (1969) y Myrdal (1972) fueron de los primeros en cuestionar la idea de que el desarrollo equivalía al crecimiento del PIB y llamaron a una acción urgente en temas de pobreza, desigualdad y empleo. Estas ideas dieron luego paso a los estudios sobre necesidades básicas (Streeten *et al*, 1981) y más

tarde a la literatura sobre derechos y capacidades de las personas y grupos más desfavorecidos en la sociedad. Estos estudios contribuyeron a enfatizar una idea clave: el crecimiento económico era un componente más, aunque crucial, del proceso de desarrollo, en paralelo a otros objetivos clave como la esperanza de vida, la reducción de la pobreza, el alfabetismo, la educación, la salud y las libertades civiles y políticas (Sen, 1983; 1999).

Finalmente, los problemas ambientales, que habían sido ignorados hasta el momento por los teóricos del desarrollo, comenzaron a ser resaltados por el famoso reporte «*Limits to Growth*» del Club de Roma, que afirmaba que la expansión industrial amenazaba con agotar los recursos naturales y causar niveles de contaminación insostenibles, que finalmente llevarían a catástrofes sociales y económicas (ver Oman y Wignaraja, 1991).

La incorporación de la temática medioambiental a la agenda del desarrollo se vio progresivamente reflejada en el surgimiento de distintos tipos de organismos, foros y debates en todas partes del mundo, cuya relevancia ha venido creciendo de manera sistemática hasta el presente (aunque lamentablemente no siempre hayan conseguido de manera cabal sus propósitos). Naturalmente, una de las áreas cruciales en esta temática es la energética, ya que la utilización de combustibles fósiles es una de las principales fuentes de emisiones de CO₂, las cuales son a su vez responsables principales del cambio climático. La celebración de la Conferencia de Nairobi de las Naciones Unidas sobre Fuentes de Energía Nuevas y Renovables en 1981, de la cual Enrique Iglesias fue Secretario General, marcó un hito en el reconocimiento internacional del rol clave de dicho tipo de energías para la sustentabilidad del proceso de desarrollo económico y social del planeta (el capítulo 8 de esta obra analiza la evolución y perspectivas en el uso de energías renovables a escala global).

A nivel global, el consenso desarrollista de posguerra se hundió bajo el peso de diferentes eventos, incluyendo, entre otros, el fuerte aumento de la inflación en los países desarrollados y la aparición del fenómeno de la *stagflation*, que pusieron en cuestión la aproximación keynesiana a las políticas macroeconómicas y el evidente declive de la economía soviética, que erosionó la fe en la planificación estatal.

En tanto, diferentes problemas erosionaron la sostenibilidad del modelo ISI en varios países, incluyendo la inestabilidad institucional, las fuertes distorsiones de precios y las dificultades para obtener altos niveles de competitividad en muchos sectores industriales protegidos. Pero quizás el problema más serio que enfrentó la ISI en el plano macroeconómico fue el del control de la inflación, objetivo que a menudo se pensaba como contradictorio con el objetivo de fomentar el crecimiento acelerado de los países de la región. La creación del Banco Central del Uruguay en 1967, cuyo primer Presidente fue Enrique Iglesias, fue reflejo de la necesidad de conciliar ambas metas, tal como se analiza en el capítulo 4 de este libro.

La desaparición de la era keynesiana, el colapso de las economías soviéticas y los crecientes problemas del modelo ISI allanaron el camino para la resurrección de las ideas ortodoxas en materia de desarrollo económico, que más tarde convergerían en lo que fue llamado el «Consenso de Washington» (WC).

En este escenario se produjo a comienzos de los ochenta la crisis de la deuda en los países de América Latina, que daría lugar a la «década perdida» y abriría el espacio para la introducción de profundas reformas estructurales en buena parte de la región -aunque dichas reformas ya habían sido introducidas previamente bajo gobiernos militares en países como Chile, desde 1973, y Argentina, entre 1976 y 1981-.

Durante la década perdida de los ochenta el crecimiento fue nulo en la mayoría de los países de América Latina, la inflación se disparó y las monedas domésticas se depreciaron violentamente en un contexto donde el financiamiento externo estaba racionado y la dificultad para atender los servicios de la deuda llevaban a permanentes negociaciones con las organizaciones financieras internacionales y los deudores privados. En estas condiciones críticas las preocupaciones en temas de desigualdad, pobreza, educación y salud permanecieron en la periferia de las agendas de políticas. Sin embargo, al mismo tiempo, los gobiernos democráticos reemplazaron a las dictaduras militares en Perú, Bolivia, Ecuador, Argentina, Uruguay, Brasil y finalmente Chile en la misma década. Estas democracias emergentes tuvieron que desarrollar un complejo proceso de aprendizaje institucional mientras lidiaban con sociedades civiles muy demandantes (luego de varios años de falta de libertad bajo dictaduras militares) en un escenario económico muy difícil.

En este escenario se van consolidando las ideas principales del llamado Consenso de Washington. Dichas ideas se dirigían no sólo a alcanzar la estabilización de precios en los países con alta inflación, sino también a promover profundas reformas estructurales tales como la apertura comercial, la liberalización de la cuenta de capital del balance de pagos, las privatizaciones, la desregulación de mercados y modificaciones sustantivas de las políticas tributarias y financieras. El Consenso de Washington, por lo tanto, no incluía solamente objetivos macroeconómicos (baja inflación y alto crecimiento), sino también objetivos microeconómicos (empresas y sectores productivos más competitivos y eficientes).

A pesar de la aparente universalidad de la diez famosas recomendaciones del WC (ver Williamson, 1990, 1997) las condiciones iniciales, los instrumentos de políticas realmente utilizados, el ritmo, la secuencia y los resultados de las reformas variaron en cada país (Fanelli y Mc Mahon, 2006).

Las reformas en América Latina fueron generalmente exitosas en reducir la inflación y restaurar el crecimiento, aunque a tasas relativamente bajas, luego de la «década perdida». Estos resultados se dieron en un escenario de amplia disponibilidad de recursos financieros a nivel internacional, que en parte se dirigieron a

los llamados «mercados emergentes», favoreciendo la aplicación de lo que eran las entonces llamadas reformas de «primera generación».

Estas reformas se dirigieron principalmente a dismantlar el régimen regulatorio previo, introduciendo nuevas reglas macroeconómicas y reduciendo el papel del Estado en la vida económica, e incluyeron las iniciativas previamente mencionadas en línea con las ideas del Consenso de Washington. Aunque las reformas naturalmente fueron llevadas adelante por autoridades locales, fueron fuertemente apoyadas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI), quienes también ayudaron en su diseño en muchos de los casos, y por el *establishment* financiero internacional (Naim, 1994).

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) también tuvo un rol activo en este proceso. Enrique Iglesias fue su presidente durante toda esta etapa y estuvo también al mando de la institución en la fase de caída en desgracia de las ideas asociadas al Consenso de Washington (su presidencia se extendió desde 1988 a 2005). Tal como se observa en el capítulo 6 de este trabajo, el comienzo de la presidencia de Iglesias coincidió con la crisis de un paradigma de desarrollo que se consideraba obsoleto (el de la ISI), y la necesidad de hallar nuevos caminos para el desarrollo en el marco de economías abiertas y con mayor presencia del mercado. En este contexto, el papel de Iglesias, y del BID, tuvo rasgos distintivos, en particular por sus preocupaciones por la inclusión, la integración regional, la defensa de la democracia y del rol del Estado y la política, y la necesidad de esfuerzos especiales para promover el desarrollo de los países menos avanzados de la región (en el capítulo 7 del presente libro se analizan en detalle estas cuestiones).

Como parte clave del proceso de reformas los países de la región no sólo avanzaron en procesos de liberalización unilateral, sino que participaron activamente de las negociaciones internacionales en la materia. Un hito clave en este sentido fue el lanzamiento de la llamada Ronda Uruguay del GATT (ocurrido en Punta del Este en 1986, en una reunión celebrada bajo la Presidencia de Enrique Iglesias, quien en aquel momento era Ministro de Relaciones Exteriores de Uruguay). Esa Ronda dio origen a la actual Organización Mundial del Comercio (OMC) y a la mayoría de los acuerdos vigentes en su seno (el capítulo 6 de este libro analiza la experiencia y el legado de la Ronda Uruguay).

Paralelamente, se produjeron avances significativos en los procesos de integración regional, incluyendo la creación del Mercosur y la revitalización de la Comunidad Andina y del Mercado Común Centroamericano.

La reducción de la inflación y una mayor disciplina fiscal en varios países fueron sin duda el mayor logro de las reformas de la primera generación. Sin embargo, el impacto de dichas reformas sobre el crecimiento económico no fue tan alto como esperaban los reformadores originalmente (Loayza *et al.*, 2005; Forteza & Tommasi,

2005). Más aun, crisis sistémicas profundas ocurrieron en algunos países luego de la implementación de las reformas, como en el caso de México en 1994.

La crisis de Argentina de 2001-2002 fue el más profundo de estos episodios y tuvo lugar en un contexto donde ya había una mirada crítica a las recomendaciones originales del Consenso de Washington, así como a la administración que había tenido el FMI de las crisis anteriores. A su vez, la gravedad de la crisis argentina reforzó esas críticas. En cualquier caso, la experiencia de América Latina después de las reformas muestra que la estabilidad macroeconómica fue un objetivo mucho más difícil de lograr que lo que había previsto el Consenso de Washington (Ocampo, 2004).

Al mismo tiempo, si bien no hay acuerdo en la literatura acerca del impacto de las reformas sobre la desigualdad (Morley, 2000; Stalling y Peres, 2000; World Bank, 2000; ver un resumen en Forteza y Tommasi, 2005), en todo caso es claro que en los años noventa los problemas distributivos y de pobreza que han caracterizado a la región no se resolvieron y en algunos casos (por ej. Argentina) se agravaron sustancialmente.

Las reformas contribuyeron al crecimiento de las exportaciones, pero fueron claramente menos exitosas en el fomento del crecimiento de la inversión y de la productividad. Las tasas de inversión en los noventa nunca recuperaron los niveles de los años setenta. A su vez, la productividad total de factores promedio en los diez países latinoamericanos más grandes creció sólo 0,2% al año en 1990-2002 vs 2,1% entre 1950 y 1980 (Ocampo, 2004).

Las fallas de la primera generación de reformas las tornaron muy impopulares en la región (ver Lora *et al*, 2004, y Forteza y Tommasi, 2005). Mientras que los economistas pertenecientes al *mainstream* teórico llamaron a implementar una segunda generación de reformas que estaban destinadas, supuestamente, a lidiar con los efectos sociales indeseables que habían resultado de las primeras reformas y a construir mejores marcos institucionales en los países de América Latina, otros economistas apuntaron hacia otros problemas más básicos del enfoque del Consenso de Washington.

En particular, como señala Ocampo (2004), además de una concepción demasiado estrecha del objetivo de estabilidad macroeconómica y de la falta de un correcto entendimiento de las relaciones entre las políticas sociales y las políticas económicas, las reformas subestimaron la necesidad de adoptar intervenciones de política en el área productiva con el objetivo de promover la inversión, el crecimiento de la productividad y el desarrollo tecnológico.

Si bien el resurgimiento de las ideas más ortodoxas en el área del desarrollo económico ya ha concluido también (al menos en su versión identificada popularmente con el concepto de Consenso de Washington), no ha surgido de manera clara un nuevo paradigma para su reemplazo. Esto no ha impedido que la región

crezca a buen ritmo en la última década, gracias a una combinación de políticas macroeconómicas más sustentables en varios países, junto con las ventajas derivadas del boom de precios de los *commodities*, que ha beneficiado particularmente a los países sudamericanos.

En este escenario, surgen diversos desafíos para América Latina, de los cuales mencionaremos los tres que creemos más relevantes. El primero es preservar un sendero de crecimiento sostenido, en un escenario complejo, caracterizado por el temor ante el posible surgimiento de «enfermedades holandesas» en varios países de la región, la emergencia de China como potencia económica global (lo cual genera tanto oportunidades como amenazas) y el recrudecimiento de la crisis global. El segundo es consolidar las mejoras observadas en las áreas de pobreza y desigualdad, considerando que los problemas en dichas áreas son aún de enorme magnitud y se constituyen no sólo en una rémora inaceptable desde el punto de vista social, sino en un obstáculo al propio objetivo del crecimiento. El tercero es conciliar el progreso económico y social con la sustentabilidad ambiental, área en la que se ciernen además las amenazas del cambio climático, las cuales podrían afectar severamente a la región.

La integración y la cooperación a nivel latinoamericano son herramientas fundamentales para enfrentar estos desafíos. En este sentido, ámbitos como la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), liderada por Enrique Iglesias desde el 1º de octubre de 2005 (ver el capítulo 9 de este libro para un análisis de este tema), ofrecen un espacio clave para generar diálogos y alcanzar consensos en torno a éstas y otras problemáticas clave.

Los desafíos actuales de América Latina encuentran en Enrique V. Iglesias a uno de los constructores más lúcidos de pensamientos fermentales y de posturas éticas, poniendo siempre a las personas en el centro de la escena, a los excluidos de los beneficios del desarrollo, a los jóvenes, a los pueblos nativos, a los creadores de cultura, a los actores menos visibles de la sociedad civil. Sus esfuerzos por revalorizar la política, por reforzar la múltiple identidad cultural de los pueblos iberoamericanos y por hacer de la educación un instrumento de cambio, han acompañado toda su trayectoria al frente de las instituciones que le tocó gobernar y desde donde impulsó, simultáneamente, las reformas necesarias para combatir la pobreza, la exclusión y la desigualdad, promover el desarrollo sustentable y lograr el entendimiento entre todos los actores del desarrollo.

La búsqueda de consensos y el optimismo histórico, han sido dos rasgos distintivos constantes en la personalidad de Enrique V. Iglesias. Tal vez, esta confianza proclamada de que las personas pueden construir un futuro mejor para sí y para sus comunidades, haya nacido allá lejos, en el asturiano poblado de Arancedo, donde nació en condiciones difíciles que llevaron a su familia a emigrar a Uru-

guay. Acaso esta predisposición de su ánimo para encontrar soluciones aun en los momentos más adversos, se haya fortalecido trabajando desde pequeño detrás del mostrador del almacén que sus padres lograron instalar en el barrio Reducto de Montevideo, conjugando la comprensión de la labor cotidiana, con el estudio y la vocación por comprender las leyes económicas que rigen al mundo.

En todo caso, la trayectoria de Enrique V. Iglesias que este libro intenta reconstruir al menos parcialmente, es un ejemplo vital de confianza en el futuro, de perseverancia en la búsqueda de los mejores caminos, de buen ánimo, de conducta ética y de pensamiento creativo. Su manera de hacer las cosas y su impronta nos seguirán acompañando en la construcción de un futuro que, como hemos aprendido, se construye de forma colectiva y con trabajadores incansables como él, que comparte generosamente su visión, capacidades y redes con quienes lo rodean.

BIBLIOGRAFÍA

- Balassa, B. (1971). *The Structure of Protection in Developing Countries*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Balassa, B. and Associates (1982). *Development Strategies in Semi-industrial Economies*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Chenery, H., M. Ahluwalia, C. Bell, J. Duloy, and R. Jolly (1974). *Redistribution with Growth*. Oxford: Oxford University Press.
- Easterly, W. (2001). *The Elusive Quest for Growth. Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*. Massachusetts: MIT Press.
- Fanelli, J. M. and G. McMahon, eds. (2006). *Understanding Market Reforms*, Chapter 1, Vol. 2. Nueva York: Palgrave-Macmillan.
- Forteza, A. and M. Tommasi. (2005). *Understanding Reform in Latin America*, working paper no. 2205, Departamento de Economía, UDELAR.
- Fishlow, A. (1972). *Brazilian Size Distribution of Income*, *American Economic Review*, Vol. 62, n° 2, pp. 391–402.
- García D'Acuña, E. (1982). *Pasado y Futuro de la Planificación en América Latina*, *Pensamiento Iberoamericano*, n° 2, julio-diciembre, pp. 15-45.
- Hirschman, A. (1958). *The Strategy of Economic Development*. New Haven: Yale University Press.
- (1968). *The Political Economy of Import-Substituting Industrialization in Latin America*, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 82, n° 1, pp. 1–32.
- (1981). *The Rise and Decline of Development Economics in Essays in Trespassing. Economics to Politics and beyond*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Krueger, A. (1990). *Government Failures in Development*, *Journal of Economic Pers-*

- pectives, Vol. 4, n° 3, pp. 9–23.
- Lewis, P. (1993). *La Crisis del Capitalismo Argentino*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Little, I., T. Scitovsky, y M. Scott (1970). *Industry and Trade in Some Developing Countries*. London: Oxford University Press.
- Loayza, N., P. Fajnzylber, y C. Calderón (2005). *Economic Growth in Latin America and the Caribbean. Stylized Facts, Explanations and Forecasts*. Washington, DC: The World Bank.
- Lora, E., U. Panizza, y M. Quispe-Agnoli. (2004). Reform Fatigue: Symptoms, Reasons and Implications, *Economic Review*, Vol. 89, n°. 2, pp. 1–28.
- Morley, S. (2000). The Effects of Growth and Economic Reform on Income Distribution in Latin America, *ECLAC Review*, n°. 71, pp. 23–40, Santiago de Chile.
- Myrdal, G. (1972). *The Challenge of World Poverty*. London: Penguin.
- Naim, M. (1994). Latin America: The Second Stage of Reform, *Journal of Democracy*, Vol. 5, n° 4, pp. 33–48.
- Ocampo, J. A. (2004). Beyond the Washington Consensus: What Do We Mean? *Journal of Post Keynesian Economics*, Vol. 27, n°. 2, pp. 293–314.
- Oman, C. P. y G. Wignaraja. (1991). *The Postwar Evolution of Development Thinking*. London: OECD Development Centre/Macmillan.
- Prebisch, R. (1950). *Crecimiento, Desequilibrio y Disparidades: Interpretación del Proceso de Desarrollo, Estudio Económico de América Latina 1949*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Rosenstein-Rodan, P. (1943). Problems of Industrialization of Eastern and South-Eastern Europe, *Economic Journal*, Vol. 53, pp. 202–211.
- Seers, D. (1969). The Meaning of Development, XI World Conference of the Society for International Development, Nueva Delhi.
- Sen, A. (1983). Development. Which Way Now? *Economic Journal*, Vol. 93, n° 372, pp. 745–762.
- Sin autor. Enrique V. Iglesias, Secretario General Iberoamericano. Recuperado el 23 de febrero de 2012 de <http://segib.org/secretario-es/>.
- Singer, H. (1997). Editorial: The Golden Age of the Keynesian Consensus—The Pendulum Swings Back, *World Development*, Vol. 25, n° 3, pp. 293–295.
- Stallings, B. and W. Peres. (2000). *Crecimiento, Empleo y Equidad. El Impacto de las Reformas Económicas en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: ECLAC.
- Streeten, P., S. J. Burki, M. ul Haq, N. Hicks, and F. Stewart (1981). *First Things First: Meeting Basic Human Needs in the Developing Countries*. Nueva York: Oxford University Press.
- Williamson, J. (1990). *Latin American Adjustment. How Much Has Happened?* Washington, DC: Institute for International Economics.

- (1997) The Washington Consensus Revisited. En *Economic and Social Development into the XXI Century*. L. Emmerij (ed.), pp. 48-61. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- World Bank. (2000). *World Development Report 2000/2001 Attacking Poverty*. Washington, DC: Oxford University Press.

2

LAS REFORMAS ESTRUCTURALES EN AMÉRICA LATINA Y LOS PARADIGMAS DEL DESARROLLO

JOSÉ MARÍA FANELLI

«Tenemos que prepararnos para una nueva economía basada en el conocimiento y en las innovaciones tecnológicas que se suceden a ritmos vertiginosos y creativos. Una nueva economía capaz de competir en un mundo que a ratos se nos hace salvajemente competitivo».

ENRIQUE V. IGLESIAS,
Discurso en la XX Cumbre Iberoamericana, diciembre de 2010.

«Se está gestando una nueva sociedad de clases medias, con sus visiones económicas y sus nuevas demandas sociales. Clases medias que demandan participación y derechos sociales, económicos y políticos».

ENRIQUE V. IGLESIAS,
Discurso en la XX Cumbre Iberoamericana, diciembre de 2010.

«El nuevo concepto de Estado [en la adopción del Consenso de Washington] lo caracterizó como minimalista y prescindente. Se estimó que abundaban los argumentos para descalificar al Estado como mecanismo de asignación de recursos, principalmente los relativos a su ineficiencia, la corrupción, el clientelismo y su desborde burocrático. Esto llevó a patrocinar un Estado minimizado, lo cual significó el cierre de instituciones, la eliminación de instrumentos de política y el recorte de su intervencionismo excesivo. Por ejemplo, las políticas industriales y agrícolas fueron eliminadas. Y, sobre todo, se perdió la visión de largo plazo».

ENRIQUE IGLESIAS,
«El papel del Estado y los paradigmas económicos en América Latina»,
en Revista de la CEPAL 90, diciembre de 2006.

«Las reformas cayeron en un grave error, el de dar la espalda al Estado. La prescindencia del Estado en la realización de las reformas hizo que éstas experimentaran una pérdida generalizada de credibilidad».

ENRIQUE V. IGLESIAS,
«El papel del Estado y los paradigmas económicos en América Latina»,
en Revista de la CEPAL 90, diciembre de 2006.

2. LAS REFORMAS ESTRUCTURALES EN AMÉRICA LATINA Y LOS PARADIGMAS DEL DESARROLLO

José María Fanelli (CEDES, Argentina)

1. INTRODUCCIÓN

Enrique Iglesias asumió la presidencia del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 1988 y completó su último mandato en 2005. Durante ese período se produjeron transformaciones de gran entidad tanto en la región como en el mundo, que involucraron no sólo a la economía sino, también, a la política y la ideología. En realidad, cuando Iglesias asume, la región estaba transitando carriles opuestos en las dimensiones de la economía y la política. En lo económico, un buen número de países se encontraba estancado o, incluso, en regresión: estaba en pleno desarrollo la «década perdida», que había resultado de la crisis de la deuda de 1982 y de los ajustes recesivos que fueron implementados como reacción ante ésta. En la dimensión política, en cambio, se estaba verificando un renacer, a partir de la consolidación de los sistemas democráticos y la caída, uno tras otro, de los regímenes autoritarios que habían asolado a la región en la posguerra.

Las transformaciones que ocurrieron en el plano global fueron incluso más sustanciales. En lo económico, el régimen de la Segunda Globalización terminó de reemplazar definitivamente al de Bretton Woods; en el plano político e ideológico, el entusiasmo con las instituciones económicas del capitalismo llegó a su apogeo, luego de la caída del muro de Berlín y la desaparición definitiva del sistema de organización económica que había desafiado con más fuerza al basado en los mercados y la iniciativa privada.

Hacia fines de los ochenta, por otra parte, comenzó a intensificarse la implementación de programas de «reforma estructural» inspirados en el Consenso de Washington (CW) y, de hecho, esa implementación absorbería una buena parte de los esfuerzos políticos de las nuevas democracias y de los hacedores de política durante más de una década. El BID estuvo cercanamente involucrado en este proceso. El hecho de que, por esos años, la abrumadora mayoría de los países de la región decidiera embarcarse en reformas de sus instituciones económicas no

sorprende si se considera el contexto. En ese sentido, hay dos puntos que vale la pena remarcar. El primero es que la caída de Bretton Woods creó la necesidad de adaptar las instituciones económicas nacionales a las nuevas reglas de juego impuestas por la segunda globalización. El segundo es que el paradigma de políticas para el desarrollo de la posguerra estaba obsoleto y era urgente encontrar nuevos caminos para crecer: la década pérdida estaba haciendo estragos sociales y el crecimiento se veía como la única forma de evitar que la exclusión siguiera avanzando, dado que las autoridades no contaban con espacio fiscal como para intentar políticas de protección que estuvieran en consonancia con la magnitud del deterioro. En línea con esto, dos objetivos básicos de las reformas fueron establecer un régimen de políticas para una economía abierta y un marco institucional que fortaleciera los mercados y la iniciativa privada, como forma de promover el crecimiento y la generación de empleo.

A pesar de que los programas de reforma estructural fueron ambiciosos, ninguno de los objetivos anteriores se cumplió plenamente. Aunque hay excepciones –la más notable es Chile, y en menor medida, República Dominicana–, lo cierto es que en el caso de las economías de mayor tamaño, el fracaso fue significativo. México no restauró el crecimiento sostenido y sufrió un colapso financiero a mediados de los noventa; en Argentina, que había sido el caso de reforma emblemático, la experiencia terminó en una crisis de grandes proporciones en 2001 y Brasil registró tasas de crecimiento muy bajas. Para peor, si bien en el enfoque del CW no había un énfasis particular en el punto, la distribución del ingreso empeoró durante el proceso de reformas. Ante esta evidencia, parece natural que hacia fines de los noventa y principios de la década del 2000 algunos investigadores del BID observaran un cierto clima de «fatiga» reformista (véase Lora y Olivera, 2004; Lora, 2007).

Al comenzar el siglo las expectativas sobre el futuro económico de la región eran, comprensiblemente, muy pesimistas. Integrarse en la segunda globalización se asemejaba a transitar por un campo minado. Asimismo, el objetivo de estabilizar la macroeconomía y avanzar en las reformas institucionales parecía incompatible no sólo con la meta de crecer sino, también, con la de generar inclusión social.

Sin embargo, contra todos los pronósticos, hacia mediados de la década del 2000, en el momento en que Iglesias se estaba retirando de sus funciones en el BID, comenzó a hacerse evidente que se estaba abriendo una ventana de oportunidades para América Latina. La globalización, que sólo parecía ser una fuente de amenazas para la región, comenzó a mostrar su lado más benigno. De la mano del espectacular crecimiento de China y otros emergentes de Asia, se registró un fuerte aumento en la demanda de recursos naturales respecto de los cuales la región –básicamente los países ubicados en América del Sur– goza de ventajas comparativas significati-

vas. El incremento de las cantidades exportadas y de los términos del intercambio trajo consigo un relajamiento de la restricción externa y creó mayor espacio fiscal, dado que en varios países los ingresos del fisco se correlacionan positivamente con los ingresos por exportación de recursos. Así, dos de las fuentes fundamentales de inestabilidad de los noventa dejaron de operar (véase Sinnot *et al.*, 2010).

La recuperación de la democracia y algunas de las reformas en las instituciones económicas que se habían implementado en los noventa contribuyeron a crear condiciones para que la región aprovechara mejor la bonanza que acompañó al nuevo siglo. Las economías estaban más abiertas e integradas al comercio y las inversiones internacionales, lo que facilitó la incorporación de tecnología y la importación de insumos y equipos necesarios para apuntalar la oferta de recursos. Los esfuerzos para ordenar la macroeconomía y mejorar los regímenes de políticas públicas (implementación de reglas fiscales; mayor independencia de la autoridad monetaria y acumulación de reservas como autoseguro) hizo que en un número de países –entre los que se destaca, sin dudas, Brasil, la economía más grande– se registraran caídas marcadas en la inflación y en las primas de riesgo soberano, lo cual contribuyó a mejorar el clima de inversión.

Aunque es cierto que países como Venezuela y Argentina han tenido mucho menos progreso en cuanto a inflación y credibilidad de sus políticas, también lo es que, de forma inédita, la región estuvo en condiciones de realizar políticas anticíclicas en 2009. Argentina, por ejemplo, pudo hacerlo gracias a los superávit fiscales que había acumulado en años anteriores. La mayor disponibilidad de espacio fiscal, en un contexto democrático, por otra parte, facilitó la implementación de políticas más audaces de protección social y, como consecuencia de ello y el crecimiento, la distribución del ingreso y los indicadores de pobreza han estado mostrando signos de progreso por primera vez en décadas (véase López-Calva y Lustig, 2010).

En línea con la visión de Sen (2000), la democracia parece estar ayudando en el plano del desarrollo humano: sería difícil explicar el énfasis que se está poniendo en políticas de protección social sin hacer referencia a la recuperación de la institucionalidad democrática y de una sociedad civil más demandante, aunque ello no implica ignorar que esto está ocurriendo con la ayuda de un escenario internacional propicio.

¿Quiere decir, entonces, que América Latina ha recuperado la capacidad de crecer sostenidamente con inclusión? Lamentablemente hay elementos de juicio importantes que no avalan una respuesta positiva. Las reformas de los noventa no fueron efectivas para sentar las bases del crecimiento sostenido, a pesar de haber mejorado la eficiencia del régimen de comercio y de actividades específicas por la vía de las privatizaciones. A su vez, la dinámica del crecimiento a partir del año 2000, al depender críticamente de los recursos naturales, no

está favoreciendo la adquisición de nuevas ventajas comparativas, basadas en la innovación y el aprendizaje. Esta situación se refleja en una serie de debilidades e incertidumbres que, sin dudas, reclaman respuestas de política. A los efectos de nuestro estudio será útil clasificar estas debilidades e incertidumbres en cinco dimensiones¹:

1. *Cambio estructural.* El cambio estructural está siendo liderado por los sectores productores de recursos naturales, lo que tiende a acotar los efectos de derrame y complementariedad y genera la amenaza de enfermedad holandesa; el coeficiente de inversión que resultó de los noventa era bajo y muy alejado de los niveles de los emergentes exitosos de Asia y la recuperación del crecimiento no cambió sustancialmente ese hecho, lo que limita la innovación inducida por la tecnología que viene incorporada en bienes y equipos.
2. *Inserción en la economía global.* La crisis internacional aumentó la amenaza del proteccionismo y el avance de los países asiáticos representa una dura competencia tanto para los países que habían promovido la industria ensambladora como para los que habían desarrollado sectores con tecnología más avanzada y escala; en los noventa había ganado presencia el regionalismo abierto que favorece el comercio industrial, pero luego perdió impulso.
3. *Macroeconomía y arquitectura financiera internacional.* La arquitectura financiera sigue siendo tan débil como en el pasado, con el agravante de que la crisis en el mundo avanzado creó la amenaza permanente de contagio financiero y de una guerra de monedas; los países han recurrido al autoseguro basado en la acumulación de reservas, pero se trata de un método que absorbe recursos que deberían destinarse a crecer y crea problemas de manejo monetario complejos.
4. *Distribución.* Las mejoras en la distribución están muy influidas por las políticas de protección social y para consolidarlas es necesario generar empleo de calidad, capaz de absorber al sector informal; la demografía hoy juega a favor pero en la etapa de envejecimiento se hará más difícil asignar recursos a la protección social por el incremento en el gasto en la seguridad social y la salud; el crecimiento basado en recursos tiene implícita la amenaza de la maldición de los recursos naturales, asociada al conflicto por la apropiación de rentas.

1 Para la evidencia empírica y los análisis que fundamentan los problemas clasificados en estas cinco dimensiones ver: Sinnot *et al.* (2010); Fanelli y Jiménez (2010); Izquierdo y Talvi (2011).

5. *Cambio institucional.* La exigencia de adaptar el marco institucional y de políticas para lidiar con los cuatro puntos anteriores hace que no haya perdido vigencia la necesidad de comprender los procesos de reforma. Más allá de los objetivos que busque una reforma específica, en cuanto se trata de un cambio institucional, en la implementación habrá que respetar las restricciones que impone la dinámica de ese cambio, que presenta regularidades que son independientes del contenido de la reforma. Por otro lado, en la medida en que la tarea de implementar la reforma está a cargo de organismos del Estado, éste queda involucrado en el proceso.

En suma, la situación de América Latina ha mejorado y existen oportunidades ciertas para consolidar un proceso de crecimiento sostenido con inclusión. Pero las debilidades e incertidumbres no son pocas y, por ende, sigue siendo vitalmente importante definir estrategias, operacionalizarlas en términos de reformas y políticas e implementarlas de manera efectiva.

Las reformas pro desarrollo tienen un gran componente de lo que Popper llamaba «ingeniería social». De aquí que, como en todo trabajo de ingeniería, aprender haciendo desempeña una función clave en la acumulación de conocimientos. Los problemas que enfrenta hoy la región –que hemos clasificado en las cinco dimensiones anteriores– combinan elementos que han estado obstaculizando el desarrollo por largo tiempo con otras dificultades de más reciente aparición. Pero lo cierto es que, si tomáramos en consideración todo el conjunto de iniciativas de política que se ocuparon de esos problemas en diferentes momentos, encontraríamos que la región ha estado experimentando con iniciativas y reformas por más de cincuenta años. Esas iniciativas abarcan un amplio espectro que va desde las políticas industriales a las de reforma del Estado y liberalización comercial y financiera.

En vista de este hecho, podría pensarse que se ha ido acumulando dentro de las organizaciones del Estado encargadas de la ingeniería social del desarrollo una gran cantidad de conocimientos prácticos, muy útiles para no tropezar dos veces con la misma piedra en los procesos de reforma. Sin embargo, esto no es así: la debilidad de las organizaciones del Estado –con burocracias poco calificadas y nombramientos políticos– unida a los bruscos cambios de orientación han actuado como factores de corrosión de la «memoria» en las organizaciones.

Fanelli y McMahon (2007) señalan, justamente, que un factor que jugó a favor en los casos de éxito en las reformas en países como Corea, fue contar con una trama de organizaciones y burocracias públicas que actuaron como «reservorios» de acumulación de conocimientos prácticos. No estamos, por supuesto, afirmando que en América Latina no existen burocracias públicas capaces de beneficiarse con aprender haciendo en actividades específicas. Estamos indicando que su presencia es insuficiente para solucionar de manera eficiente los problemas de

coordinación y de apoyo que demanda un proceso de reforma estructural *sistémico*, como el que se intentó en los noventa.

La poca capacidad de los «reservorios» de conocimientos prácticos en las organizaciones públicas realza la importancia de analizar la trayectoria, en términos de acción y pensamiento, de quienes se han desempeñado en tareas de ingeniería social del desarrollo: es una forma de rescatar conocimientos que, de otra forma, podrían perderse. Es precisamente desde esta perspectiva que el legado de Enrique Iglesias exhibe una de sus facetas más valiosas: se trata de un pensador y hombre público que tuvo una trayectoria extensa, que se desarrolló a lo largo de distintas etapas de la economía internacional y en ámbitos institucionales latinoamericanos con culturas y misiones organizacionales muy diversas.

En realidad, la riqueza de la trayectoria de Iglesias es difícil de igualar. Participó desde Uruguay, siendo muy joven, en los primeros intentos en la región por formular planes orgánicos de desarrollo económico y se desempeñó en el Banco Central de Uruguay en los sesenta; estuvo en la CEPAL, un lugar de reflexión y producción de conocimientos para la región, cuando se derrumbaba el sistema de Bretton Woods y era fundamental comprender lo que estaba ocurriendo y traducirlo en respuestas de política. Durante la crisis de la deuda actuó como Ministro de Relaciones Exteriores de su país, uno de los más afectados por ella. Como ya se dijo, estuvo en el BID durante el período más intenso de reformas estructurales y, finalmente, hoy, cuando la economía global reclama nuevas soluciones en un contexto internacional de crisis está haciendo su aporte desde la SEGIB (Secretaría General Iberoamericana). Así, explorar la obra y el pensamiento de Iglesias es fascinante no sólo por el valor de sus reflexiones sino porque existen muy pocas personas comprometidas con la ingeniería del desarrollo que han observado a América Latina desde lugares tan diversos y desempeñando funciones tan variadas.

En este capítulo hacemos un intento por explorar el legado intelectual y la obra de Iglesias. No pretendemos, sin embargo, abarcar todo el espectro de su trayectoria y actividades, por lo que parece oportuno realizar dos precisiones sobre los objetivos de este trabajo. En primer lugar, el análisis se focaliza en el período de las reformas estructurales, por lo que sus aportes intelectuales y actividades durante el período en que dirigió el BID ocuparán el centro de la escena. En segundo lugar, nuestro interés principal está en sus aportes intelectuales a la concepción global del desarrollo. Esto es, sus aportes a lo que él llamó el «paradigma» del desarrollo que inspira y le da consistencia a las estrategias de política (véase Iglesias, 2006b). Debido a ello, los aspectos «micro» y organizacionales de su gestión en el BID no serán objeto de análisis. El propósito último es identificar elementos en el legado de Iglesias que puedan ser de utilidad para construir un paradigma del desarrollo

que sea funcional para encarar los desafíos actuales de la región. Dado que las reformas inspiradas en el Consenso de Washington (CW) fueron el último intento de gran alcance orientado a transformar el sistema económico latinoamericano y que Iglesias fue testigo privilegiado de todo el proceso y tuvo participación desde su posición en el BID, parece natural estructurar nuestra exploración de su legado tomando como punto de partida el período de las reformas.

El marco analítico que utilizaremos para identificar la visión del desarrollo de Iglesias se basa en una concepción *sistémica* de la economía (ver Aoki, 2001; Matsuyama, 1995). Esta concepción se distingue por tres rasgos. El primero es que al estudiar el crecimiento le asigna tanta importancia a los fundamentos tradicionales –demografía, ahorro y evolución de la productividad total de los factores– como a las organizaciones, a la estabilidad sistémica y al marco institucional. El segundo es que considera que el cambio estructural es un componente esencial del proceso de desarrollo. El tercero es que concibe el cambio estructural como un proceso en el que no sólo cambia la base productiva (el «hardware») sino, también, las reglas de juego que sirven para coordinar las decisiones y motivar el comportamiento de los agentes (el «software»). La concepción sistémica lleva naturalmente a definir las reformas como un proceso de cambio institucional; como un intento de modificar las reglas de juego contenidas en el software del sistema económico con el fin de transformar el hardware.

Este enfoque sirve para realzar el hecho de que las reformas fueron un intento de cambiar la estructura económica a partir de operar sobre sus instituciones; una estrategia bastante distinta de lo que había sido el enfoque tradicional que postulaba que el crecimiento dependía sólo de factores fundamentales como la disponibilidad de recursos de ahorro o el progreso técnico entendido como un proceso exógeno a la economía. En el período de gestación del CW, este enfoque del crecimiento había desplazado la visión más estructural del desarrollo que había tenido influencia en la inmediata posguerra. Los aportes más recientes de la teoría del crecimiento endógeno, de la organización industrial, de los estudios de volatilidad y del institucionalismo, han dejado en claro que sería difícil explicar el crecimiento sin hacer referencia a las organizaciones, las reglas de juego y la estabilidad sistémica y, como consecuencia, hoy se cuenta con elementos muy sólidos para generar un nuevo paradigma más afín a la visión estructural de los padres fundadores de la teoría del desarrollo (ver Krugman, 2002). No obstante ello, ciertos aspectos asociados con los desafíos que enfrenta América Latina han recibido menor atención de la necesaria en la literatura pos Consenso de Washington, entre otras cosas porque se ha puesto el énfasis en analizar las experiencias de desarrollo asiáticas, y las economías de esa región presentan diferencias estructurales marcadas con América Latina, sobre todo con los países más grandes, ricos en

recursos naturales. Esto aumenta la relevancia de reflexionar sobre un nuevo paradigma del desarrollo para la región.

El análisis de los efectos de las reformas –sobre todo de los fracasos– tuvo un papel fundamental y hasta cierto punto paradójico en la estructuración del nuevo paradigma que se vislumbra en la actualidad. En efecto, por un lado, las reformas tal como estaban expuestas en el libro de Williamson (1989) tenían su fundamento analítico en la visión tradicional, que no incorporaba ni las instituciones ni los rendimientos crecientes en la visión del desarrollo. Para restaurar el crecimiento, la estrategia básica era eliminar las distorsiones de mercado que generaban ineficiencia microeconómica y asegurar la estabilidad macroeconómica de forma de permitir que el mercado y la iniciativa privada hicieran el trabajo del desarrollo. Pero, por otro lado, a poco de andar por el camino de las reformas se hizo claro que el proceso de construcción institucional que demanda una economía de mercado es extremadamente complejo: se requiere no sólo liberar sino, también, crear un orden institucional y esa tarea es intensiva en demandas hacia el sistema político y el Estado en tanto agente de la reforma. Para enfrentar este problema, se hicieron esfuerzos muy significativos por enriquecer el marco analítico neoclásico de forma de fundamentar mejor las políticas y corregir lo que estaba «saliendo mal» en el proceso de reformas. Como fruto de estos esfuerzos, se avanzó enormemente en la comprensión del rol del *software* y de la economía política como determinantes del cambio estructural del sistema económico. La paradoja que plantean estos hechos es que los esfuerzos por apuntalar el marco conceptual de las reformas de forma de hacerlas viables agregó tanto conocimiento sobre la complejidad del proceso de crecimiento y sobre los vínculos entre el *hardware* y el *software* del sistema económico que, en definitiva, ello terminó impulsando un cambio de paradigma. La pérdida de influencia del CW se hizo inevitable en la medida que las reformas no estaban entregando los resultados prometidos y se hacía evidente que su base analítica era excesivamente frágil.

Un rol no menor en la pérdida de influencia del CW y en inducir el cambio de paradigma que hoy está en marcha le cupo a aquellos que, estando involucrados en las tareas de ingeniería social de las reformas, contaban con formación suficiente en economía como para reflexionar sobre las dificultades que estaban encontrando en la práctica y transmitir sus conclusiones. Estas personas cumplieron una función que Matsuyama (1995) atribuye al «emprendedor institucional». Esto es, agentes económicos que tienen vocación y talento para buscar formas más eficientes de organizar las instituciones de manera de resolver más eficazmente los problemas de coordinación que plantean las actividades económicas. Para Matsuyama, así como existe un emprendedor schumpeteriano preocupado por encontrar formas mejores de utilizar los recursos del *hardware*, existe un emprendedor

institucional, preocupado por hacer más eficientes las reglas de juego. La función del emprendedor institucional plantea problemas complicados a la teoría económica ya que no es fácil identificar cuáles son los incentivos relevantes que motivan el comportamiento del emprendedor; un enigma que seguramente no podrá ser develado sin incluir variables de economía política y sin una mejor comprensión de cómo es el proceso de políticas. Pero, más allá de esto, lo cierto es que las reflexiones y conclusiones de quienes participan en las tareas de ingeniería social son centrales para comprender cómo es que las políticas y las instituciones influyen sobre el *hardware* de la economía.

¿Por qué el legado de Iglesias puede contener enseñanzas sobre reformas y paradigmas de desarrollo? Una razón clave es que consideramos que Iglesias fue de hecho un emprendedor institucional y que, en función de su trayectoria y formación intelectual, estaba en condiciones de evaluar con un criterio amplio –afin al de un enfoque sistémico– las iniciativas que tomaba desde el BID o las que proponían otros organismos y gobiernos. Nuestra hipótesis es que su perspectiva era amplia por dos razones. Por un lado, seguramente no analizaba los problemas de política sólo como funcionario de un banco regional; sino que estaba en condiciones de conjeturar como las evaluaría el presidente de un Banco Central, un Ministro, un académico o un político. Por otro, sus antecedentes como economista le permitían estudiar las implicancias desde una perspectiva tanto de raíz cepalina como de orientación más afin a lo que era la corriente principal en ese momento (el Consenso de Washington).

Además de extraer conclusiones sobre un nuevo paradigma para enfrentar los desafíos de la región, nos interesa evaluar en qué medida los nuevos enfoques sobre estrategias de crecimiento que están en boga en la actualidad en el ámbito internacional recogen las enseñanzas que surgen de las contribuciones de Iglesias en tanto emprendedor institucional. El trabajo analiza estas cuestiones tomando como base las cinco dimensiones antes presentadas.

Lo que resta del capítulo está organizado como sigue. En la sección 2 realizamos una serie de precisiones sobre qué entendemos por reforma estructural y, sobre esa base, analizamos los aportes de Iglesias en relación a cada una de las cinco dimensiones, según surge del análisis de artículos, discursos e iniciativas que impulsó. Quisiéramos subrayar, no obstante, que no pretendemos atribuirle a Iglesias nuestras propias deducciones y sistematizaciones de su pensamiento y acción. Se trata, en realidad, de un experimento mental que consideramos válido como herramienta heurística. La sección 3 discute brevemente los enfoques sobre estrategias de crecimiento pos-CW y evalúa hasta qué punto incorporan las evaluaciones y lecciones que Iglesias identificó en relación con las reformas estructurales. La sección 4 presenta las conclusiones sobre el legado de Iglesias para estructurar un nuevo paradigma de desarrollo para América Latina.

2. SOBRE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES Y LA VISIÓN DE IGLESIAS

Las reformas estructurales alcanzaron su mayor intensidad, como se dijo, en el período en que Iglesias estuvo en el BID y constituyeron un intento de cambio institucional deliberado de magnitud inédita por su alcance y difusión a través de la región. Existe un excelente libro (ver BID, 2006) que analiza de manera detallada y brinda gran cantidad de información respecto de la obra concreta de Iglesias en su paso por el BID en lo relativo a la gestión e iniciativas del banco. Sería ocioso repetir o tratar de resumir esa información aquí y se remite al lector a esa fuente de información. Aquí nos centramos en la visión de Iglesias de las reformas, en relación con las cinco dimensiones bajo análisis.

2.1. Sobre el significado de «reforma estructural»

El concepto de reforma tal como se lo usa en este trabajo se refiere a un cambio deliberado en las reglas de juego que afecta a las instituciones que norman la actividad económica. Esta definición está en línea con la forma en que actualmente se utiliza el concepto (ver Fanelli, 2006). Pero, ¿por qué, entonces, hablar de reforma estructural y no de reforma institucional o de reforma a secas? La razón básica es que el uso de la expresión «reforma estructural» está muy extendido en la literatura y las discusiones de política y tiene que ver con la historia de las reformas y con la historia de la disciplina. En efecto, cuando se comenzó a hablar de programas de reforma estructural, la idea central era cambiar los modelos de desarrollo basados en la sustitución de importaciones o en el socialismo soviético por otro más orientado al mercado y más integrado en las corrientes de comercio y capitales internacionales. Esto suponía introducir cambios en las reglas de juego –como reformar el régimen de comercio exterior o el macroeconómico y desregular las finanzas– de consecuencias sistémicas. Sin embargo, como el objetivo último era transformar la estructura productiva, las reformas se llamaron «estructurales» en vez de sistémicas, como hubiese sido más correcto. Como veremos, lo paradójico es que estas reformas prestaron poca atención al cambio estructural tal como se lo entiende en la teoría del desarrollo.

Conviene distinguir, por otra parte, entre reformas estructurales «fronteras adentro» y «fronteras afuera». En el primer caso, el cambio de reglas de juego implica cambiar la relación entre la economía nacional y el resto del mundo (por ejemplo, entrar en la OMC); en el segundo, la necesidad de adaptarse a cambios en el resto del mundo obliga a realizar cambios en las reglas domésticas (por ejemplo, adoptar estándares de Basilea para las regulaciones bancarias).

El diseño de las reformas se inspiró en una muy rica tradición analítica que nació de la crítica a las políticas intervencionistas y de regulación de la posguerra tanto

en los países desarrollados como en desarrollo. Las propuestas de reforma que surgieron de esta tradición fueron sintetizadas, hacia fines de los ochenta, en las diez recomendaciones del CW, que luego fueron complementadas con otras en sucesivas versiones o «generaciones» del CW. Más allá del hecho de que las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) y los países desarrollados impulsaron y aportaron buena parte del contenido específico de políticas del CW, lo cierto es que la urgencia por introducir reformas no fue creada por las IFI sino que se asoció con dos fenómenos básicos: la necesidad de amoldar la economía y su estructura institucional a los desafíos de la «segunda globalización» (ver Basu y Taylor, 1999) y los procesos de transición del socialismo al capitalismo luego de la caída del muro de Berlín.

EL CONSENSO DE WASHINGTON (CW) EN SÍNTESIS

La expresión Consenso de Washington fue acuñada por John Williamson (1989). El núcleo de las recomendaciones de política del CW está constituido por diez medidas:

- (1) Disciplina fiscal.
- (2) Reasignación del gasto público en contra de subsidios indiscriminados (que son frecuentemente regresivos) y en favor de la provisión de servicios públicos que sean pro-crecimiento y pro-pobres como educación primaria, salud e inversión en infraestructura.
- (3) Reforma fiscal orientada a ensanchar la base tributaria adoptando tasas marginales moderadas;
- (4) Tasas de interés determinadas en el mercado y (moderadamente) positivas en términos reales;
- (5) Tipo de cambio competitivo;
- (6) Liberalización comercial –liberalización de importaciones con énfasis en la eliminación de restricciones cuantitativas (licencias, etc.); si subsiste alguna protección, ésta debe estar basada en una ley y debe establecer tarifas uniformes y liberalización de los flujos de inversión directa extranjera desde el exterior;
- (7) Privatización de empresas estatales;
- (8) Desregulación –abolir regulaciones que impiden la entrada o restringen la competencia, excepto en casos justificados por razones de salubridad, protección del consumidor y el medio ambiente;
- (9) Supervisión prudente de las instituciones financieras;
- (10) Seguridad jurídica para la protección de los derechos de propiedad.

Estas recomendaciones fueron luego complementadas con otras, sobre todo asociadas con los problemas de cambio institucional y pobreza, dando lugar a versiones de segunda y tercera generación del CW.

Las reformas pueden analizarse desde dos perspectivas diferentes. En primer lugar, está la cuestión sustantiva de los instrumentos que se utilizaron en las reformas y de si fueron efectivos para conseguir los objetivos que se propusieron en el plano económico. Esta cuestión ha sido muy estudiada, con el acento puesto en la evaluación de los efectos de eficiencia y bienestar. En segundo lugar, está la cuestión de cómo afectó la dinámica del cambio institucional en los resultados efectivamente observados de las reformas. Esta perspectiva es más afín a la visión sistémica en tanto pone el foco en la interacción entre el *software* y el *hardware* de la economía; entre instituciones y base productiva. Esta segunda perspectiva es la que predomina en el análisis que sigue.

Como ya se anticipó, cuando se observan las reformas del CW desde la perspectiva sistémica, surge nítidamente que los países se embarcaron en un ejercicio de ingeniería social a gran escala sin contar con el respaldo de un marco analítico plenamente desarrollado. Las reformas se diseñaron con base en modelos en los que el marco institucional no estaba especificado y, por ende, los costos de transacción no tenían un rol; además, se asumía una marcada dicotomía entre micro y macroeconomía en el sentido de que se consideraba que la eliminación de las distorsiones existentes en los mercados no generaría, *per se*, inestabilidad. Los primeros intentos de reforma, no obstante, pusieron de manifiesto que las dificultades más severas en los procesos de reforma provenían de los factores institucionales y macroeconómicos. En cuanto a esto último, los casos de la liberalización financiera en el Cono Sur y las reformas en Rusia y varios países del este europeo ilustran bien el punto.

Las dificultades para definir y hacer cumplir el marco institucional se manifestaron de varias maneras: en fallas de regulación y supervisión del sistema financiero; en la creación de firmas con poder de mercado en los procesos de privatización; en la cooptación de los entes de regulación. Fanelli y McMahon (2007) proveen ejemplos muy detallados de estas dificultades extraídos de más de treinta experiencias de reforma en los noventa en los países emergentes, incluyendo un grupo de latinoamericanos. A partir de estos hechos, surgió un gran interés por desarrollar e incluir dentro de la teoría del crecimiento un tratamiento analíticamente más sólido de las instituciones. Como parte de estos intentos entró en el cuadro, también, la economía política. Hay varias razones que explican esto. En primer lugar, el proceso de cambio de las instituciones es un proceso que depende de las acciones del sistema político, en particular, a través del Parlamento. En segundo lugar, las reformas generaron ganadores y perdedores, creando incentivos para la acción colectiva, que es una actividad eminentemente política. En tercer lugar, los fenómenos de cooptación del regulador, corrupción y cambios regresivos en la distribución llevaron a cuestionamientos de la legitimidad de las reformas.

Las dificultades de implementación que estamos comentando fueron detectadas rápidamente por quienes se desempeñaban en el ámbito de la ingeniería social de las reformas, como en el caso de Iglesias.

¿Cómo interpretaba Iglesias el proceso de reformas estructurales? En el momento en que las reformas estaban tomando impulso y ya llevaba unos años de gestión en el BID pasa revista de los desafíos que dejó la década perdida y llega a la conclusión de que, estando el modelo de desarrollo de posguerra obsoleto, las reformas no son otra cosa que la búsqueda de un nuevo camino para lograr la eficiencia (Iglesias, 1992). Según su punto de vista, «La estrategia pone un mayor énfasis en los aspectos cualitativos del desarrollo y, por lo tanto, está centrada en la modernización económica, social y política. En el contexto de una mayor apertura externa, ella busca la modernización tecnológica y la reestructuración productiva, con el fin de estimular la competitividad internacional de las economías, la integración de los sectores sociales tradicionalmente excluidos, la modernización del Estado y una asociación más estrecha entre éste y los diversos sectores de la sociedad civil» (p.1).

Así, no se expresan objeciones al programa del CW en lo que hace a dar mayor papel al mercado pero sí se coloca la reforma dentro de una perspectiva que incluye elementos que el CW tendió a ignorar. En particular: la integración social, el papel protagónico del Estado como agente de cambio institucional, la participación de la sociedad civil y la necesidad de legitimar el cambio institucional a partir de la democracia. Más allá de esta visión general, a partir de observar las experiencias y participar en muchos casos a través del BID, Iglesias fue realizando aportes sobre cuestiones específicas. Repasamos ahora esos aportes organizando la exposición en función de las cinco dimensiones que hemos distinguido.

2.2. Cambio estructural

Las reformas de los noventa no se diseñaron tomando en cuenta las restricciones que impone el cambio estructural. Esto no quiere decir, obviamente, que los economistas que impulsaban las reformas ignoraran que durante los procesos de desarrollo se producen transformaciones estructurales, tales como variaciones en el peso relativo de los sectores o incrementos en el nivel de urbanización. El punto que estamos subrayando es que en este enfoque se considera que, por un lado, esos cambios son endógenos y, si los mercados funcionan razonablemente bien, son óptimos y, por otro, en los casos en que existen fallas de mercado (externalidades tecnológicas, por ejemplo) es muy probable que si el Estado interviene el resultado sea un empeoramiento de la situación, debido a la existencia de significativas fallas de gobierno en los países emergentes (véase Krueger, 2012).

En línea con la tradición de los teóricos del desarrollo de la posguerra y de la CEPAL, que enfatizaron la importancia del cambio estructural orientado a generar rendimientos crecientes y a reducir el tamaño del sector «tradicional» (véase Krugman, 2002), la aproximación de Iglesias al proceso de reforma le otorgó a los desequilibrios de carácter estructural una importancia no habitual entre quienes promovían el CW.

Para Iglesias (2009), «la innovación y el conocimiento son los principales motores del desarrollo de las sociedades capaces de sostener ciclos prolongados de crecimiento y prosperidad». Sin embargo, creía que la concepción de la transformación debía actualizarse permanentemente en función de la evolución de la economía: «Hace cincuenta años, la industrialización era el centro del progreso técnico por excelencia, y la única fuente de innovación. Sin embargo, la innovación hoy genera aumentos de productividad no sólo en la industria manufacturera, sino también en los servicios y en las actividades relacionadas con la agricultura y los recursos naturales». Este punto es importante ya que existe un prejuicio muy enraizado en las élites políticas de la región respecto de que la única fuente de innovación es, básicamente, la industria. Para América Latina es vital encontrar estrategias para desarrollar eslabonamientos a partir de los recursos naturales y explotar ventajas competitivas en la exportación de servicios, que está rindiendo altos dividendos a algunos países emergentes como India. En la región hay indicios de que existe margen para aumentar las exportaciones de servicios (véase, por ejemplo, López y Ramos, 2010).

La tarea, por supuesto, no es hoy menos sencilla de lo que era en la posguerra. La explotación de recursos naturales tiende a crear efectos de enclave, de forma que las transformaciones estructurales asociadas con incrementos de productividad en el sector exportador no se expande por el resto de la economía y ello juega en contra de un incremento de la productividad total de los factores agregada, liderada por el sector exportador. En este sentido, Rodrik y McMillan (2011) distinguen entre las transformaciones estructurales que son dinamizadoras de la productividad total de los factores agregada y las que no lo son y encuentran que la especialización en recursos naturales no ayuda. Éste es también un peligro muy concreto que amenaza a las estrategias de desarrollo basadas en la formación de enclaves en zonas francas, como es el caso de América Central, donde es difícil generar derrames a partir de esas zonas. Una alternativa es integrarse en cadenas globales de valor, pero aquí el problema es cómo lograrlo en un mundo dominado por el dinamismo asiático para generar ese tipo de eslabonamientos. La propuesta de Iglesias fue la de promover el regionalismo como forma de hacer crecer el comercio intraindustrial. Volvemos a este punto al tratar la integración pero aquí queríamos remarcar el vínculo entre política de cambio estructural y política de integración.

Además del comercio internacional, otro elemento central de dinamización del cambio estructural es la construcción de infraestructura. Si la infraestructura es inadecuada, se configuran condiciones iniciales que pueden llevar a trampas de bajo crecimiento: la economía no puede acceder a actividades con rendimientos crecientes y ricas en complementariedades porque no cuenta con infraestructura y no cuenta con ésta porque no crece y no genera ahorro suficiente. En estos casos, para romper la trampa se necesita un agente externo que provea ese financiamiento. En este punto, Iglesias hizo aportes concretos a partir de su actividad en el BID. No sólo porque el BID colaboró tradicionalmente en el financiamiento de infraestructura en la región, sino porque durante su gestión la cartera de créditos se amplió sustancialmente, pasando de 34.000 millones de dólares a 101.000 millones, reflejando la noción de Iglesias de que, para influir en el desarrollo regional, el BID debía ser un «banco grande». Acciones tales como la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), –que se puso en marcha en 2000, contó con respaldo técnico y logístico esencial del BID, la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (Fonplata)–, y el Plan-Puebla Paraná, de 2001, son muy significativas en la medida que tienen un alto componente de coordinación estratégica de las inversiones a nivel regional. Esto denota que Iglesias percibía en parte el desarrollo en los términos de Matsuyama (1995), como un proceso de búsqueda de soluciones para dificultades asociadas con fallas de coordinación.

2.3. Inserción en la economía global

Un rasgo positivo del CW fue su insistencia en que la integración en los flujos de comercio e inversión internacional tiene potencial para constituirse en una fuente de beneficios para la economía. Esto contribuyó a cambiar la hipótesis muy difundida en la región de que el proteccionismo es la única vía hacia la industrialización. En particular, los promotores de la reforma esperaban que la apertura permitiera aumentar las exportaciones de manera significativa y que éstas cumplieran la función de liderar el crecimiento como había sido el caso de los «tigres» asiáticos (véase World Bank, 1993).

El problema que enfrentaron las políticas de apertura, no obstante, es que el marco conceptual que les servía de apoyo había dejado sin explicar tres cuestiones fundamentales: cómo debía implementarse el proceso de liberalización; cuáles son los factores que hacen que las exportaciones sean un factor dinamizador del crecimiento clave y cómo aumentar la demanda por los productos de exportación con mayor potencial para crecer. Estas preguntas, de hecho, serían contestadas sólo *después* de que se pusieran en marcha los procesos de apertura

y la contestación pondría en claro que el incremento de las exportaciones basado en la adquisición de nuevas ventajas competitivas demanda ciertas condiciones iniciales (infraestructura, mano de obra calificada, capacidad de absorción de conocimientos técnicos), institucionales (capacidad para solucionar problemas de complementariedad estratégica y «clima de inversión») y acceso a mercados. Como estas condiciones eran en muchos casos deficientes, la apertura en cuanto factor de aceleración del crecimiento fracasó frecuentemente aun cuando mejoraba la eficiencia de ciertas actividades.

La visión de Iglesias le asigna un rol fundamental al regionalismo como forma de generar las condiciones antes mencionadas. En Iglesias (2001) expuso doce principios o lecciones que extrajo de cinco décadas de integración. La explosión de crecimiento en el mundo emergente asiático, basada en el comercio intraindustrial y las cadenas regionales de valor está en línea con esta visión. Desde el BID Iglesias impulsó la idea de instalar un «nuevo regionalismo» que reemplazara la vieja noción que entendía el regionalismo como una extensión del proteccionismo a un área más extensa. El nuevo regionalismo se complementaba con las reformas en la medida que se gestaba en el ámbito de una economía más abierta. Además, el enfoque se vinculaba a objetivos de economía política, tales como el acceso recíproco a mercados preferenciales y a las normas respectivas, la consolidación de reformas a través de acuerdos comerciales formales, o la atracción de inversiones mediante un mercado regional más amplio con objetivos geopolíticos entre países de orientaciones similares (BID, 2006).

La preocupación de Iglesias por la inserción comercial de América Latina fue permanente y muy activa. En 1986 presidió la conferencia ministerial que originó la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales y que condujeron a la creación de la Organización Mundial de Comercio. En lo que hace al BID, actuó en función de la noción de que éste debía ser el «banco de la integración» (BID, 2006), que había sido expresada por el ex presidente de la institución, Herrera. El banco estuvo involucrado de manera activa en todas las iniciativas de integración que se dieron en la región en el período y que fueron de una gran variedad, desde el TLCAN en el Norte hasta el Mercosur en el sur. Esta integración fue tanto financiera como técnica y de capacitación a través del INTAL² (Iglesias, 2001).

Iglesias veía al nuevo regionalismo como una respuesta adaptada a los tiempos de la vieja preocupación de Prebisch (1986) por los efectos de la especialización sobre el desarrollo. En la actualidad Iglesias (2011) considera que el problema de

2 Para ahorrar espacio, remitimos al lector al libro ya citado (BID, 2006) sobre las actividades del BID. En la segunda parte se describen las actividades en relación con el regionalismo y el comercio.

cómo integrarse está lejos de haber perdido vigencia: por una parte, hay una crisis de la que no se saldrá en un buen tiempo y, por otro, las relaciones internacionales están determinadas por dos grandes y nuevos factores. China pasará pronto a ser la primera potencia económica mundial. Se está produciendo ya la más grande transferencia de poder de la historia desde el occidente al oriente. Y ello viene acompañado por el surgimiento cada vez más pujante de los países emergentes.

2.4. Macroeconomía y arquitectura financiera internacional

Desde un principio el CW asignó gran importancia a la estabilidad macroeconómica y es lógico si se considera el contexto de fines de los ochenta, caracterizado por los desequilibrios fiscales, monetarios y externos que acompañaron a la década perdida. De las diez recomendaciones básicas del CW, tres pertenecen a la macroeconomía por derecho propio (se refieren a la política fiscal, monetaria y cambiaria). Para dar una idea del peso de la restricción macroeconómica al comienzo de las reformas basta con citar a Iglesias quien, al asumir en el BID en 1988, expresó: «De esta región conozco sus problemas, sus desafíos, lo que significa esta terrible década para la mayoría de los países: una década de crisis, endeudamiento y de retroceso social» (citado en López García, 2006; sobre su visión del período 1988-98 véase Iglesias, 1999).

Más allá de esto, sin embargo, el CW tampoco contaba con fundamentos analíticos sólidos en el aspecto macroeconómico. Para nuestro análisis alcanza con subrayar tres debilidades, que se destacan por sus consecuencias para el desarrollo. La primera es que el CW no tomó suficientemente en cuenta que los cambios en las reglas de juego son frecuentemente acompañados por inestabilidad sistémica. Para América Latina fue muy negativa la experiencia de desregulación del sistema financiero que generó un buen número de crisis financieras (véase Fanelli, 2011). La segunda es que, en el diseño de las reformas, no se consideró que en varios países (incluyendo todos los más grandes) la volatilidad macroeconómica había devenido un rasgo estructural, capaz de tener una influencia negativa independiente sobre el crecimiento. Este punto es hoy mejor entendido que cuando se lanzaron las reformas y el BID hizo una contribución para que esto sea así: en 1994 el tema fue analizado en el reporte sobre el progreso social de manera exhaustiva. La tercera es que la economía global no contaba con una arquitectura financiera internacional adecuada, lo que imprimió una dinámica inestable en los flujos de capital liberalizados: movimientos procíclicos y fenómenos de contagio y «freno súbito» (véase Fanelli, 2011). La falta de compatibilidad entre el régimen de políticas nacional y las reglas de juego local fue una fuente de equilibrios macroeconómicos recurrentes y el CW no tenía propuestas relevantes para manejar el problema.

Los aportes de Iglesias tienen que ver, sobre todo, con el último punto: desde el BID demostró gran preocupación por contribuir a la solución de los problemas creados por las fallas en la arquitectura financiera global. Las nuevas condiciones de la Segunda Globalización generaron demandas nuevas para las políticas e Iglesias hizo como protagonista, el mismo arduo aprendizaje que tuvo que hacer América Latina: asimilar el hecho de que en una economía abierta, las políticas macroeconómicas equivocadas se castigan sin merced. Iglesias consideraba que los bancos regionales como el BID debían hacer su aporte para subsanar las fallas en la arquitectura: en su concepción el BID debía apoyar a las economías en tiempos difíciles. En BID (2006, segunda parte) se detallan las iniciativas de apoyo por la vía, por ejemplo, de préstamos de emergencia. El BID aportó, también, a través de su instituto de investigaciones, una serie de estudios sobre las crisis en la región con el objeto no sólo de entenderlas sino, además, de extraer lecciones de política.

Como ya hemos subrayado en la introducción, el manejo macroeconómico de la región es hoy mucho más alentador. Pero no ocurre lo mismo en el plano global y las fallas de la arquitectura siguen siendo una amenaza. En relación con esto, Iglesias (2011) expresa la necesidad de mejorar la regulación de los movimientos financieros internacionales y aboga por mejoras en los organismos reguladores y supervisores públicos.

2.5. Inclusión

Cuando el CW estaba en su cenit, Iglesias advertía que las reformas se topaban con el viejo problema de reconciliar eficiencia económica y justicia social (Iglesias, 1992). Y estaba en lo cierto: una de las críticas de mayor peso al CW fue la poca atención a los problemas distributivos y de inclusión social, en una región que se caracteriza por mostrar una distribución regresiva e incidencia importante de la pobreza. Asimismo, llamaba la atención sobre la necesidad de no olvidar que los mercados funcionan dentro de un marco institucional y social definido, del cual depende su eficacia (Iglesias, 1994). En la visión de Iglesias, «el crecimiento económico y la integración social son condiciones indispensables para la estabilidad política y la preservación de las instituciones democráticas» (Iglesias, 1992, p.1).

La preocupación de Iglesias por los problemas de inclusión fue permanente. Esto no se plasmó solamente en sus discursos y escritos, también se reflejó en la asignación de los recursos del BID durante su gestión así como el tipo de programas que se lanzaron. La mitad de los préstamos del BID se destinaron a programas de inclusión (BID, 2006). La visión de Iglesias era que el BID era «mucho más» que un banco porque su misión debía incluir el objetivo de combatir la exclusión y ocuparse de temas como la cultura (véase Iglesias, 2006a). Este enfoque se reflejó en

la variedad de los programas del área, que abarcaron dimensiones del desarrollo como la de género, promoción del desarrollo indígena, salud y educación (ver BID, 2006). Sus iniciativas indican que concebía como improbable que los problemas de inclusión fueran a solucionarse de manera espontánea en una economía de mercado. Iglesias (2009) piensa como un emprendedor institucional. Según él, «la innovación ha llegado al ámbito de los servicios sociales y disponemos de un abanico amplio de aplicaciones de modelos y metodologías novedosas para mejorar los problemas de acceso y la calidad de los servicios de la población más desprotegida».

Más allá de la inclusión, el hecho de concentrarse en la búsqueda de eficiencia y dejar de lado la dimensión distributiva, terminó siendo perjudicial para las reformas en sí mismas. En efecto, como las mudanzas de reglas de juego generan perdedores y ganadores, los conflictos distributivos alrededor de las reformas pueden llevar a poner en peligro el proceso (ver Fanelli y Mc Mahon, 2007). La repetida observación de que iniciativas a todas luces muy convenientes desde el punto de vista de la eficiencia no son implementadas o, si lo son, generan suficiente resistencia *ex post* como para desnaturalizar o abortar la reforma, llevó a la conclusión de que los efectos distributivos no pueden ignorarse ni, tampoco, los costos de transacción, ya que frecuentemente éstos hacen imposible instituir esquemas para compensar a los perdedores (Rodrik, 1996).

Como Rodrik (1996) lo hiciera notar ya hace tiempo, la apertura aumenta y no disminuye la necesidad de que el gobierno ayude al sector privado a asegurarse contra los shocks internacionales contra los cuales la economía queda más expuesta al abrirse. Esto genera un vínculo muy difícil de manejar entre el régimen de políticas para la estabilidad y el régimen de políticas para la protección social: hay que aumentar la protección sin que se descontrolen las cuentas públicas. Si esto no se logra, el remedio puede ser peor que la enfermedad: un desequilibrio macroeconómico inducido por políticas de protección que no se pueden financiar puede generar un castigo a las malas políticas que termine dejando a los sectores desprotegidos en una situación más vulnerable.

2.6. Cambio institucional

El CW no contaba con una teoría del cambio institucional y ello fue una debilidad de relevancia. Proponer reformas sin atender a lo institucional equivale a asumir que existe una relación que podríamos llamar inmediata entre cambios de políticas o reglas y cambios en la estructura económica. Sin embargo, un cambio en las reglas de juego puede no ser efectivo para cambiar la estructura económica o puede modificar la estructura en un sentido no deseado. Una falacia de la literatura temprana fue la de asumir de manera implícita que si el análisis económico

señalaba claramente qué obstáculos debían removerse para obtener ganancias de eficiencia, lo racional era remover esos obstáculos. Las sucesivas generaciones del CW incorporaron las cuestiones asociadas con las instituciones, pero rápidamente quedó en claro que para implementar las reformas estructurales requeridas se necesitaban cambios en las reglas de juego tan amplios y tanto poder político que las reformas se asemejaban más a una revolución institucional –de costo económico desconocido– que a un mero cambio en las reglas de juego económicas. No resulta extraño, entonces, que la estrategia de sumar reformas institucionales *ad hoc* al CW terminara por producir «fatiga» (Lora *et al.*, 2004) y, en definitiva, el abandono del CW como fuente de inspiración primaria. El BID hizo aportes de manera sistemática para comprender cómo evolucionaban las reformas a través de sus investigadores.

Del legado de Iglesias referido a aspectos institucionales, lo que resulta más interesante destacar es su concepción del Estado y sus argumentos a favor de que «la política importa» (véase López García, 2006). Cuando ya los signos de fatiga eran evidentes, Iglesias (2000) afirmaba que había una contradicción entre la defensa de la democracia y la «nueva economía» y una visión puramente reduccionista de la reforma del Estado, ya que la nueva economía requiere del Estado habilidades especiales e intervenciones inteligentes.

Una situación de dualidad estructural se caracteriza por la existencia de trampas de pobreza en un contexto de fallas de mercado sustanciales: dualidad en el mercado de trabajo; falta de acceso al crédito. Es natural que en una situación de esta naturaleza, el Estado esté llamado a cumplir una función destacada. Sin embargo, de esta conclusión no se sigue que la región cuente con un Estado en condiciones de cumplir esta función. En realidad, Iglesias considera que es ingenuo asumir que esto es así: en buena medida, las causas que generan las fallas de mercado son las mismas que impiden el desarrollo de un Estado eficaz. Según Iglesias (2011), las políticas de desarrollo de la etapa de Bretton Woods se manejaban con un concepto de Estado omnipresente que se ocupaba de todo y del que se esperaban todas las respuestas. Corría el peligro –y así lo demostró la historia– de convertirse en un Estado cautivo, secuestrado por intereses particulares: el modelo de Estado omnipresente derivó inevitablemente en un Estado centralizador y fue cooptado por los intereses de las élites militares, políticas o económicas. Este punto era evidente en los años 70 cuando, además, devino en un Estado inestable.

Estos hechos, no obstante, no lo llevaron a concluir que la solución era lo que él llama un «Estado minimalista»: cuanto menos Estado y más mercado, mejor. La creación del Estado es un proceso y no un acto. El Estado minimalista no puede, tampoco, ocuparse de las fallas de coordinación en el mundo global, asociadas con el medio ambiente, el cambio climático, el crimen organizado y las drogas.

Hay una mayor demanda de acciones que sólo pueden ser gestionadas y enfrentadas por el Estado, a través de un sistema regulatorio público y de una adecuada coordinación con el sector privado y la sociedad civil (Iglesias, 2011). En tanto emprendedor institucional, Iglesias actuó de manera consistente con esto. Como se muestra detalladamente en BID (2006) el banco fue muy activo en todos los frentes, en lo que hace a mejorar la capacidad de gestión del sector público.

En base a Iglesias (2011) los criterios que debería considerar una reforma del Estado para ser compatible con su concepción del desarrollo pueden resumirse en los siguientes puntos.

- Es necesario un mercado que asigne los recursos y la iniciativa privada para lograr los volúmenes de inversión que se requieren.
- La mano visible del Estado se necesita para asegurar la equidad y la justicia social y la globalización exige, en verdad, una presencia mucho mayor del Estado en la definición y ejecución. Son clave los mecanismos regulatorios y de control con el fin de que el bien público predomine sobre los intereses privados.
- No existe un modelo único de reforma. Cada país debe definir el tamaño del Estado de acuerdo a sus propias estructuras económicas, sociales y políticas, y a la disponibilidad y calidad de su sector privado.
- La burocracia estatal tiene un papel central para nuestro desarrollo. Hay que reforzar la administración pública.
- El Estado debe contar con financiamiento adecuado: hay que determinar qué pacto fiscal se necesita entre la sociedad y el Estado, sobre todo porque existen intereses creados muy difíciles de atender.
- La Reforma del Estado es un tema eminentemente político. No es un problema tecnocrático; un Estado fuerte requiere de una sociedad civil fuerte y viceversa. La democracia depende en gran medida del equilibrio de esta relación.

3. LOS ENFOQUES POS CONSENSO DE WASHINGTON Y LA VISIÓN SISTÉMICA

3.1. El enfoque de crecimiento inclusivo

La inclusión es un concepto que abarca la equidad, la igualdad de oportunidades y la protección del empleo. Se busca garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a los mercados, los recursos y el medio ambiente, así como establecer un marco regulatorio imparcial.

El enfoque de «crecimiento inclusivo» coloca la lucha contra la pobreza y las condiciones que la generan como objetivo prioritario de las políticas y postula que

si bien el crecimiento es una condición necesaria para evitar la exclusión, no es suficiente. Aunque existen diferentes versiones en función de la importancia que le asignan al objetivo de reducir la desigualdad en la distribución del ingreso, todas coinciden en esta premisa³.

Para que una reducción dada en la pobreza sea sostenible a largo plazo y mejore la inclusión, se considera que es vital generar empleo productivo. Esto supone fortalecer tanto el lado de la oferta del mercado de trabajo para evitar las trampas de pobreza (mejorando las calificaciones y la dotación de capital humano) como el de la demanda. Para este segundo objetivo se considera necesario eliminar los cuellos de botella que impiden la expansión dinámica del sector privado. Las iniciativas redistributivas, como las transferencias en efectivo condicionadas (Bolsa Familia, asignación universal por hijo) se consideran de gran utilidad como instrumentos de combate a la pobreza, pero lo vital para la sostenibilidad es crear empleo productivo. En consonancia con esto el enfoque pone especial atención en el análisis de las condiciones de empleo: dentro de ese análisis se incluyen todos los tipos de puestos de trabajo (asalariado, cuenta propia, formal e informal; rural y urbano) y todas las fuentes de generación de ingresos para el individuo, tomando en cuenta la diversidad de organizaciones que suele encontrarse en los países en desarrollo, que van de las microempresas a las firmas multinacionales. Asimismo, el problema del subempleo recibe tanta atención como el desempleo. Un objetivo del análisis del empleo es identificar los factores que generan informalidad y falta de movilidad desde los empleos de alta productividad (y salarios) hacia los de baja productividad (y bajos ingresos).

Al enfatizar las trampas de pobreza, los cuellos de botella que afectan a actividades específicas y la dinámica de generación de empleo, este enfoque coloca naturalmente en primer plano el cambio estructural. Esto lo aleja sustancialmente del enfoque del CW que asumía que si las reformas eliminaban las distorsiones que generan fallas de mercado, la movilidad de factores hacia su mejor uso sería una consecuencia endógena. Los cuellos de botella –por ejemplo, falta de infraestructura– serían eliminados por la iniciativa privada: si la infraestructura es escasa tiene que ser rentable construirla. Por supuesto, este argumento ignora los problemas de «trampa» que aparecen cuando los grandes proyectos de infraestructura requieren la coordinación estratégica de las decisiones (Matsuyama, 1995): las actividades que utilizarán los servicios de infraestructura no se desarrollan porque la infraestructura no está disponible y ésta no está disponible porque

3 Sobre crecimiento inclusivo véase: Thorat y de Haan (2011); Ianchovichina y Lundstrom (2009). Sobre crecimiento pro-pobres véase López (2004). Sobre los pilares del crecimiento inclusivo: IPC-UNDP (2011).

las actividades no se desarrollan. Las iniciativas del BID en el campo de la infraestructura y las políticas de inclusión que comentamos en la sección anterior son más consistentes con esta visión del cambio estructural que con el CW.

La transformación estructural debe buscar, prioritariamente, la utilización plena de la fuerza de trabajo. Para este enfoque, hay estructuras de especialización que son más apropiadas que otras. En particular, las industrias extractivas no emplean mucha mano de obra y pueden debilitar la capacidad de otros sectores para generar empleo si se desarrollan síntomas de la enfermedad holandesa (Van der Ploeg y Venables, 2010; Rodrik y McMillan, 2011). El crecimiento depende de las condiciones iniciales. Para que el crecimiento no se concentre en unos pocos sectores o actividades específicas reproduciendo la dualidad estructural, una transformación estructural compatible con el crecimiento inclusivo requiere diversificar las exportaciones y acceder a mercados extranjeros para aprovechar las economías de escala.

3.2. El diagnóstico de crecimiento

El enfoque de diagnóstico de crecimiento surgió como un intento de superar el dilema de tratamiento de shock vs. gradualismo que enfrentaron los programas de reforma del CW, por la vía de proporcionar una guía de cómo debería ser la secuencia de «ataque» a las diferentes restricciones existentes. Justamente, el objetivo central del diagnóstico es identificar las restricciones más importantes. La metodología fue propuesta por Hausmann *et al.* (2005) y ha habido otras contribuciones después (véase Banco Mundial, 2005; Dixit, 2005; Zaghera *et al.*, 2006). Este enfoque incluye entre las restricciones factores como las fallas de coordinación, las fallas de gobierno o las actividades de auto-descubrimiento asociadas con la innovación que estaban ausentes en el marco analítico del CW. En este sentido, es más afín con la visión de cambio estructural presente en el enfoque de crecimiento inclusivo. De hecho, hay autores que afirman que los diagnósticos de crecimiento deberían ser parte rutinaria de las políticas que buscan el crecimiento inclusivo (Lanchovichina y Lundstrom, 2009).

Un punto que resalta esta literatura es que es necesario aprender de los procesos de crecimiento que abortaron y de los casos de aceleración del crecimiento. Esta visión es muy relevante para regiones como América Latina, donde el proceso de crecimiento muestra períodos de aceleración, estancamiento y crisis y está lejos de seguir el camino más o menos estable que postulan los modelos de crecimiento habitualmente. En este sentido, esta literatura tiende un puente entre volatilidad y crecimiento que, como vimos, estaba ausente en la visión del CW.

Para realizar el diagnóstico se propone una metodología basada en un árbol de decisiones que empieza por identificar si el problema es la baja rentabilidad de

los proyectos de inversión o el elevado costo del financiamiento. Una vez realizada esa identificación el analista debe preguntarse por las causas que están detrás de la restricción identificada. Por el lado del costo de financiamiento se privilegian los factores que operan a través de fallas en los mercados financieros. Como se introducen las fallas que operan a través de los mercados globales –freno súbito, contagio, prociclicidad– este enfoque integra en el cuadro muchos de los problemas que enfrentaron las reformas en América Latina. En lo que hace a falta de rentabilidad, el espectro es amplio y recoge avances recientes de la teoría del crecimiento, como el rol de las externalidades, las debilidades institucionales que generan baja apropiabilidad de los beneficios y las fallas de coordinación. Una vez identificado el conjunto de las restricciones más severas sobre el crecimiento, el analista puede también diagnosticar un síndrome sobre la base de los síntomas observados, lo que, a su vez, puede ser útil para la caracterización de la enfermedad subyacente. Un propósito importante de este procedimiento es concentrar los esfuerzos de política, dadas las limitaciones de recursos materiales e institucionales que enfrentan los hacedores de política.

La metodología se concentra, sobre todo, en cómo «encender» el crecimiento. Una vez que el crecimiento está en marcha, según Hausmann *et al.* (2005) la responsabilidad recae en las autoridades respecto de resolver las limitaciones institucionales y de otro tipo que inevitablemente se convertirán en restricciones operativas, aunque no lo fueran en el momento en que el crecimiento se pone en marcha. De hecho, esta metodología es más apropiada para economías que no están creciendo que para la situación actual en América Latina, en que hay economías como la argentina o la brasileña que han estado creciendo a buen ritmo. Una debilidad es que la metodología de diagnóstico da pocas pistas para determinar cuál es la probabilidad de que algunas restricciones clave devengan vinculantes.

Dos debilidades adicionales de la metodología son las siguientes. Primero, no enfatiza los problemas de pobreza y distributivos, como sí lo hace el enfoque de crecimiento inclusivo. En este sentido Lanchovichina y Lundstrom (2009) proponen complementar el diagnóstico de crecimiento con un diagnóstico de generación de empleo para hacer la metodología más compatible con el crecimiento inclusivo. Segundo, las características del cambio estructural que deberían seguir a la eliminación de las restricciones quedan indeterminadas, un aspecto que Rodrik y McMillan (2011) han abordado en trabajos más recientes en los que encontraron que los recursos naturales pueden ser un factor de retraso del cambio estructural. El enfoque, no obstante, tiene a su favor el de ser relativamente fácil de aplicar y ser pragmático. Este es un punto de contacto con la visión práctica de los problemas de Iglesias. De hecho, el BID ha estado apoyando la realización de diagnósticos de crecimiento para varias economías de la región (véase Agosin *et al.*, 2009).

3.3. La trampa de ingresos medios

Lin (2012) destaca que de los países que eran independientes y gozaban de un nivel de ingreso medio en 1960, casi tres cuartas partes se mantuvo en esa categoría de ingresos medios o reportaba en una menor para el año 2009. Esta evidencia llevó a ciertos investigadores, varios de ellos trabajando en instituciones internacionales, a argumentar que existe una trampa de ingresos medios. Un libro reciente del Banco Mundial define: «La trampa de ingresos medios se refiere a una situación en la que un país de ingresos medios no está en condiciones de realizar la transición a una economía de altos ingresos debido al aumento de sus costos y la competitividad en declive» (Griffith, 2011).

En cuanto a los factores que inciden en la generación de la trampa de ingresos medios, de manera estilizada, el argumento se puede sintetizar como sigue. Las actividades manufactureras juegan un papel de liderazgo en el proceso de crecimiento económico en el período en que los países pasan de la categoría de ingresos bajos a medios. En el caso de los países asiáticos, se beneficiaron del hecho de que la región fue un destino privilegiado de las grandes multinacionales que invirtieron en instalaciones de ensamblaje de bajo valor agregado y vincularon a los países a través de redes de producción regionales y globales. Sin embargo, a medida que la productividad aumentó y los salarios y los niveles de vida mejoraron, se fue haciendo más difícil seguir siendo competitivo. Para mantener el ritmo de crecimiento, esas economías deben mejorar su capacidad de innovación y desarrollar actividades con economías de escala que les permitan acceder a nuevas ventajas comparativas. Foxley y Sossdorf (2011) expresan una opinión similar para el caso de América Latina.

Eichengreen (2011) añade dos factores que pueden incidir en generar una trampa de ingresos medios. Primero, la transición demográfica que brinda un dividendo en sus primeras etapas, pero puede convertirse en una carga en la etapa del envejecimiento. Segundo, durante el período de alto crecimiento, los aumentos de productividad se sostienen sobre la base del cambio estructural: se transfieren trabajadores subempleados en el sector rural al sector industrial urbano. Al pasar de un empleo de baja productividad a otro de alta, la productividad global aumenta. Pero esto no puede continuar para siempre.

En esta literatura, la heterogeneidad y los cambios estructurales son esenciales (véase Lin, 2012; Rodrik y McMillan, 2011; Stiglitz, 2012). De hecho, para Rodrik y McMillan (2011), la heterogeneidad estructural puede ser una fuente primaria de aceleración del crecimiento debido a los aumentos en la productividad que se producen cuando el sector tradicional es absorbido por el moderno. La transformación estructural, sin embargo, se acompaña de cambios sociales y de distribución que

pueden ser difíciles de manejar. Gill y Kharas (2007) plantean dos cuestiones importantes que pueden afectar el crecimiento: la posibilidad de que los rendimientos crecientes se asocien con un empeoramiento en la distribución de los ingresos y los costos que generan los desequilibrios asociados a la urbanización y la congestión.

Según Griffith (2011), hay dos requisitos fundamentales para escapar de la trampa de ingresos medios: altos niveles de inversión que incorporen nuevas tecnologías, y políticas que favorezcan la innovación. En el mismo sentido, el Banco Mundial (2010) recomienda que, si los países asiáticos de ingresos medios desean evitar la trampa, deben fortalecer la inversión en capital físico y humano y ascender en la cadena de valor en la producción y las exportaciones. Requisitos adicionales son fomentar el espíritu empresarial y la voluntad de asumir riesgos, la estabilidad macroeconómica y crear las condiciones para hacer frente a nuevos problemas sociales causados por el rápido crecimiento (ver Nallari *et al.*, 2011). La movilidad de la mano de obra y el desarrollo financiero son consideradas condiciones básicas para permitir que las estructuras de producción favorezcan las industrias de alta elasticidad del ingreso y los sectores demandantes de mano de obra calificada y conocimiento intensivo (Lin, 2012).

Un punto esencial de contacto entre esta literatura y la visión del desarrollo de Iglesias es la importancia vital que se le asigna al regionalismo como factor dinamizador y catalizador de actividades con rendimientos crecientes. Según se expresa en el libro de Gill y Kharas (2007) sobre el «renacimiento asiático», en buena medida la rápida recuperación del Asia emergente se debe al comercio internacional y la regionalización de la producción que se vieron favorecidos por la gran cantidad de acuerdos de libre comercio entre los países de la zona que crecieron hasta formar un «*noodle bowl*» que les permitió a las economías ampliar el tamaño del mercado, ganar economías de escala y aumentar la variedad y calidad de los insumos intermedios. Rodrik y McMillan (2011), sin embargo, alertan sobre el peligro de la formación de «enclaves», a partir de actividades que normalmente operan a niveles de productividad muy altos y pueden explotar las economías de escala, pero son incapaces de absorber la mano de obra excedente del sector formal.

La literatura sobre ingresos medios, no obstante, aunque no lo ignora, no hace aportes de relevancia en relación con dos puntos clave en la visión de Iglesias: la arquitectura financiera internacional y la especialización en recursos naturales como un obstáculo para el cambio estructural dinámico. En este sentido, esta literatura está excesivamente influida por la experiencia asiática, donde la dificultad principal tiene que ver con una especialización en ensamblaje para explotar una ventaja comparativa en mano de obra barata y no con una especialización en la producción de materias primas. Asimismo, en Asia, si bien la crisis de Corea y otros países tuvo gran repercusión, históricamente la volatilidad macroeconómica

ha sido un problema mucho menos importante que en América Latina, donde la recurrencia de crisis ha sido causa de desaceleración del crecimiento.

4. REFLEXIONES FINALES

El largo camino recorrido desde las primeras reformas del CW hasta la actualidad, en suma, ha dado lugar a desarrollos muy importantes a partir de la interacción entre la teoría económica y los aportes de los emprendedores institucionales involucrados en la ingeniería social del desarrollo. El legado de Iglesias se destaca en relación con esto último. Hoy se han incorporado en los enfoques de política de crecimiento puntos que enfatizó Iglesias:

- Centralidad de las transformaciones estructurales en el proceso de desarrollo.
- El regionalismo como forma de incrementar las exportaciones generadoras de innovación y rendimientos crecientes.
- Necesidad de garantizar que el crecimiento sea inclusivo.
- Importancia del régimen macroeconómico y su articulación con la arquitectura financiera internacional.
- Papel clave de las instituciones dentro de un enfoque sistémico de los problemas del desarrollo.
- Valoración del papel del Estado como agente de cambio sin perder de vista que puede ser cooptado por elites que no buscarán el bienestar general.

La visión ingenua del CW que más o menos implícitamente asumía: *identificación de obstáculos a la eficiencia* → *reforma de reglas de juego* → *cambio estructural*, cambió radicalmente entre los primeros intentos de los setenta y la visión actual. Los desequilibrios macroeconómicos de magnitud que acompañaron con frecuencia a las reformas, contribuyeron centralmente al cambio de visión. Hoy está claro que la inducción deliberada de un cambio sistémico supone más que una mera modificación en las reglas del juego, justamente porque la relación entre reglas y cambio de estructura no es inmediata sino que está mediada por una serie de elementos que tienen que ver con tres factores: primero, la relación entre las reglas formales –que pueden ser modificadas de manera deliberada por la autoridad– y el resto de los *elementos de la estructura* económica que no pueden serlo y cuya interacción puede dar lugar a fallas de coordinación agregadas; segundo, las *relaciones de poder* en una situación históricamente determinada, que introduce restricciones de economía política y determina que ciertas elites pujen por controlar el Estado, como lo hizo notar Iglesias; tercero, los problemas específicos de

implementación, que reclaman una tecnología para la ingeniería social apropiada, capaz de lidiar con errores de política y desequilibrios macroeconómicos. Los elementos involucrados en esto son tan complejos que no es posible especificarlos sin hacer referencia al contexto histórico y geográfico.

El desafío intelectual de hoy es cómo pensar los problemas del desarrollo en un marco de globalización. En realidad, lo cambiante del escenario global hace que más allá de la decadencia del CW, la necesidad de reformas adaptativas no haya desaparecido. Lo que está claro es que cualquier propuesta de reforma no podrá dejar de lado lo ya aprendido: la implementación requiere de condiciones políticas y de una *ingeniería social* para la reforma que incluye desde el diseño hasta la ejecución.

El enfoque del crecimiento que se tiene en la actualidad es más rico. Pero no se cuenta aún con un nuevo paradigma completamente articulado. Para articular los avances analíticos dentro de un nuevo paradigma, probablemente lo que está faltando es un esquema que permita vincular mejor el *hardware* con el *software* del sistema económico y estudiar sus interacciones en el marco de las organizaciones de la economía. El sistema que es objeto de reforma es un arreglo complejo de elementos –instituciones, recursos, organizaciones y agentes– que deben ser consistentes entre sí y con el resto de los dominios –la política, la sociedad, el marco internacional– para estar en condiciones de cumplir con sus funciones económicas (Aoki, 2001).

Una de las lecciones de las reformas que surge de analizar las reflexiones e iniciativas que impulsó Iglesias es que, al tiempo que el cambio institucional (la reforma) busca cambiar el sistema, ese cambio se encuentra constreñido por las características que ese sistema exhibe y que son una herencia del pasado. Las reformas institucionales orientadas a optimizar el cumplimiento de esas funciones, por ende, deben cumplir con el requisito de adaptabilidad sistémica: las nuevas reglas de juego deben integrarse de manera armónica con la estructura y el resto de los dominios (ver Aoki, 2001). Si ello no ocurre, uno de los síntomas posibles de no adaptabilidad es la aparición de fallas de coordinación a nivel agregado y crisis. En este sentido, desarrollar un enfoque sistémico del desarrollo es una tarea que podría tener alto retorno social si sirve para diseñar mejor las reformas del sistema.

Por la variedad de elementos del *hardware* y el *software* que aparecen interactuando en sus reflexiones, sin dudas el enfoque de Iglesias es sistémico. Nuestra hipótesis es que por haberse movido intelectualmente en el terreno en que se cruzan la tradición estructuralista y la neoclásica y en una época de crisis frecuentes, su visión se benefició en cuanto a amplitud y profundidad.

BIBLIOGRAFÍA

- Agosin M., E. Fernandez-Arias y F. Jaramillo (eds.). (2009) *Growing Pains: Binding Constraints to Productive Investment in Latin America* (pp. Ch. 3, 111-164). Washington, D.C: IDB.
- Aoki, Masahiko (2001). *Toward a Comparative Institutional Analysis*. Cambridge: MIT Press.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2006). *Al servicio de algo más que un banco*. Enrique Iglesias Presidente del BID (1988-2005). Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Basu, S. y A. Taylor (1999). *Business Cycles in International Historical Perspective*. *Journal of Economic Perspectives*. 13 (2):45-68.
- Dixit, Avinash (2005). *Evaluating Recipes for Development Success*. Paper presentado en World Bank DEC Lectures, 21 de abril.
- Eichengreen, Barry, Donghyun Park y Kwanho Shin (2011). *When Fast Growing Economies Slow Down: International Evidence and Implications for the People's Republic of China*. ADB Economics Working Paper Series, número 262, junio.
- Eichengreen, Barry (2011). *Escaping the Middle Income Trap*. University of California, Berkeley, en: <http://www.kc.frb.org/publicat/sympos/2011/2011.Eichengreen.Remarks.pdf>
- Fanelli, José María (ed.) (2007). *Understanding Market Reform in Latin America. Similar Reforms, Diverse Constituencies, Varied Results*. Nueva York: Palgrave-Macmillan.
- Fanelli, José María (2011). *Domestic Financial Development in Latin America*. En Ocampo, José Antonio & Ros, Jaime. *The Oxford Handbook of Latin American Economics*. Oxford Handbooks in Economics, Oxford University Press.
- Fanelli, J.M. y J.P. Jiménez (2010). *Volatilidad macroeconómica y espacio fiscal en América Latina*. En *Pensamiento Iberoamericano*, vol. 6.
- Foxley A. y F. Sosso (2011). *Making the Transition from Middle-Income to Advanced Economies*, *International Economics*, Carnegie Endowment for International Peace, setiembre.
- Gill, Indermit and Homi Kharas (2007). *An East Asian renaissance: ideas for economic growth*. Washington: The World Bank.
- Griffit, Breda (2011). *Middle-Income Trap*. En Nallari, R., S. Yusuf, B. Griffith, y R. Bhattacharya (2011). *Frontiers in Development Policy. A Primer on Emerging Issues*. Washington: The World Bank.
- Hausmann, R.; Rodrik, D. y Velasco, A. (2005). *Growth Diagnostics*. Cambridge, MA: The John F. Kennedy School of Government, Harvard University, marzo. <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/barcelonasep20.pdf>
- Ianchovichina E. y S. Lundstrom (2009). *Inclusive Growth Analytics. Framework and Application*. The World Bank, Policy Research Working Paper # 4851.

- Iglesias, Enrique V. (1992). *Reflexiones Sobre el Desarrollo Económico*. Washington: IDB Bookstore.
- (1994). El desarrollo económico y social: tarea inconclusa de América Latina. Extracto de la sección III de la exposición realizada en la sesión inaugural de la XXXV Reunión Anual de la Asamblea de Gobernadores del BID y IX de la Corporación Interamericana de Inversiones, Guadalajara, México, 11 de abril.
 - (1999). *Cambio y crecimiento en América Latina. 1988-1998*. Washington: BID.
 - (2000). Repensar la política para reinventar el Estado. *Quórum: Revista de Pensamiento Iberoamericano*, n^o. 1, pp. 19-25.
 - (2001). Doce lecciones de cinco décadas de integración comercial en América Latina y el Caribe. *Revista de Integración y Comercio, INTAL*, n^o 13, enero-abril, pp. 135-147.
 - (2006a). Un compromiso permanente con América Latina (1988-2005). En BID, *Al servicio de algo más que un banco. Enrique Iglesias Presidente del BID (1988-2005)*, Washington.
 - (2006b). El Papel del Estado y los paradigmas económicos en América Latina, *Revista de la CEPAL 90*, diciembre.
- Izquierdo, A. y Talvi, E. (2011). *¿Una región, dos velocidades? Desafíos del Nuevo Orden Económico Global para América Latina y el Caribe*. Washington: BID.
- International Policy Center for Inclusive Growth (2011). *Dimensions of Inclusive Development, Poverty in Focus*, n^o 23.
- Krueger, A. (2012). Comments. En Justin Yifu Lin (2012), *New Structural Economics. A Framework for Rethinking Development and Policy*. Washington: The World Bank, pp. 48-51.
- Krugman, Paul (2002). *The Fall and Rise of Development Economics*. En: <http://web.mit.edu/krugman/www/dishpan.html>
- López, Humberto J. (2004). Pro-poor growth: a review of what we know (and of what we don't). The World Bank (PRMPR), <http://www.eldis.org/vfile/upload/1/document/0708/DOC17880.pdf>
- Lin, Justin Yifu (2012). *New Structural Economics. A Framework for Rethinking Development and Policy*. Washington: The World Bank.
- López García, Santiago (2006). *Laudatio*, expuesto en la Universidad de Salamanca, 26 de mayo de 2006.
- López-Calva, L. F. y N. Lustig (2010). *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?* Brookings Institutions Press and UNDP.
- López, A. y G. Ramos (2010). *La exportación de servicios en América Latina: los casos de Argentina, Brasil y México*. Red Mercosur, <http://www.redmercosur.org/la-exportacion-de-servicios-en-america-latina-los-casos-de-argentina-brasil-y-mexico/publicacion/170/es/>
- Lora, Eduardo (ed.) (2007). *El estado de las reformas al Estado en América Latina*. Washington: BID.

- Lora, Eduardo y Mauricio Olivera (2004). What Makes Reforms Likely: Political Economy Determinants of Reforms in Latin America. *Journal of Applied Economics*, VII (1), pp. 99-135.
- Matsuyama, Kiminori (1995). Development as Coordination Problems, Discussion Papers 1123 Northwestern University, Center for Mathematical Studies in Economics and Management Science.
- Nallari, R., S. Yusuf, B. Griffith, and R. Bhattacharya (2011). *Frontiers in Development Policy. A Primer on Emerging Issues*. Washington: The World Bank.
- Rodrik, Dani (1996). Understanding Economic Policy Reforms. *Journal of Economic Literature*; 34(1), pp. 9-41.
- Rodrik, D. and M. McMillan (2011). Globalization, Structural Change and Productivity Growth, NBER, Working Paper 17143.
- Prebisch, Raúl (1986). El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas, *Desarrollo Económico*, Vol. 26, n°. 103. (oct.-dic.), pp. 479-502.
- Secretaría General Iberoamericana (2009). Documento síntesis, innovación y crecimiento, en <http://segib.org/upload/INNOVACION%20Y%20CONOCIMIENTO%20Seminaro%20Preparatorios.pdf>
- Sen, Amartya (2000). *Desarrollo como Libertad*. Buenos Aires: Editorial Planeta.
- Sinnott, E., J. Nash y A. de la Torre (2010). *Los recursos naturales en América Latina y el Caribe. ¿Más allá de bonanzas y crisis?* Washington: Banco Mundial.
- Stiglitz, J. (2012). Comments. En Justin Yifu Lin (2012), *New Structural Economics. A Framework for Rethinking Development and Policy*. Washington: The World Bank, pp. 56-65
- Thorat, S. y R. de Haan (2011). *Inclusive Growth: From Policy to Reality*, paper preparado para la conferencia «Inclusive growth» organizada por el International Development Research Centre, Nueva Delhi, 12-13 de diciembre.
- Van der Ploeg, F. y A. J. Venables (2010). Absorbing a Windfall of Foreign Exchange: Dutch Disease Dynamics. University of Oxford and CEPR, http://www.vwl.unibe.ch/research/seminar/pdf/prof_rick_van_der_ploeg_2010-11-01.pdf
- World Bank (1993). *The East Asian Miracle. Economic Growth and Public Policy*. World Bank Policy Research Report, editado por Oxford University Press.
- Williamson, John (1990). What Washington Means by Policy Reform. En J. Williamson (ed.), *Latin American Adjustment*, Washington D.C., Institute for International Economics, pp. 7-20.
- Zagha R., Nankani G. y Gill I. (2006). Rethinking Growth. *Finance and Development*. 43 (1).



Enrique Iglesias, Secretario Técnico de la CIDE, 1960 a 1967.
(Foto de 1965, Colección Caruso, diario El País).

3

LA PLANIFICACIÓN EN EL CONTEXTO DE
LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO DE LA
POSGUERRA Y LA EXPERIENCIA DE LA CIDE

GUSTAVO BITTENCOURT
ESTEFANÍA GALVÁN
CECILIA MOREIRA
DANIELA VÁZQUEZ

«Enrique era el conductor, el organizador, el movilizador de la CIDE. (...) La CIDE le estaba preparando el gran material para que sobre él trabajara la Oficina de Planificación del Uruguay que luego vendría con ese nombre. La CIDE es la expresión uruguaya de las ideas de la CEPAL y del ILPES. Es el primer gran llamado de alerta sobre el ingreso de Uruguay en una etapa crítica, que se gesta a mediados de la década anterior, pero sobre la cual no había noticias en cuanto a estudios organizados».

DANILO ASTORI,
Vicepresidente de la República Oriental del Uruguay.
Entrevista realizada en febrero de 2012.

«La CIDE fue el primer gran intento contemporáneo de pensar el Uruguay hacia adelante en grande».

DANILO ASTORI,
Vicepresidente de la República Oriental del Uruguay.
Entrevista realizada en febrero de 2012.

«Cuando Enrique Iglesias arma una reunión, no es bilateral sino que siempre participa mucha gente. A veces nos llamaba a la CIDE y nos decía: “Hagamos un poco de caos fecundo”. Y eso era reflexionar sobre algún tema...»

ALBERTO COURIEL,
Senador de la República Oriental del Uruguay

«Como en aquel momento no se implementaron las políticas propuestas por la CIDE, desde el equipo de Iglesias lo vivimos como un fracaso, pero en perspectiva, la CIDE cambió la vida del Uruguay».

JOSÉ MARÍA PUPPO,
Director General de la Fundación Astur

«Cuando el esfuerzo de investigación de la CIDE vio la luz pública reveló un panorama inquietante y la imagen del país modelo se vio conmovida. Sin embargo, mientras la idea de la excepcionalidad uruguaya se tambaleaba, la tarea de la CIDE fue doblemente significativa, porque pese a que contribuyó a asentar la conciencia de la crisis, también alentó una esperanza».

3. LA PLANIFICACIÓN EN EL CONTEXTO DE LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO DE LA POSGUERRA Y LA EXPERIENCIA DE LA CIDE

Gustavo Bittencourt (DECON-UDELAR, Uruguay),
Estefanía Galván, Cecilia Moreira y Daniela Vázquez
(IECON-UDELAR, Uruguay)

1. INTRODUCCIÓN

La Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE) fue creada en 1960 y ocupó un lugar destacado a lo largo de toda esa década. Con la CIDE, bajo la dirección técnica de Enrique Iglesias, se puso en marcha la idea de la planificación económica en Uruguay, que era entendida como una manera de acabar con el empirismo, la improvisación y la consecución de medidas aisladas en la conducción económica del país. Esta modalidad en la elaboración de las políticas públicas debía ser superada y sustituida por el orden y la racionalidad en la toma de decisiones. El fin último de todo su trabajo no era otro que alcanzar, utilizando un plan como instrumento, el desarrollo social y económico del país. Con ello, se esperaba superar el estancamiento económico que se sufría en ese momento, sin retroceder en los logros alcanzados hasta entonces, que habían llevado a Uruguay a un sitio privilegiado en el concierto de naciones latinoamericanas.

Esta comisión elaboró el primer diagnóstico sistemático y de largo plazo sobre el funcionamiento económico nacional, aportando conocimiento nuevo sobre el que se erigió el primer Plan Nacional de Desarrollo, un amplio programa de reformas estructurales. Si bien este plan se aplicó sólo parcialmente, el diagnóstico y las propuestas convirtieron a esta institución en un hito clave de la historia política, social, económica y cultural del Uruguay.

La CIDE fue el resultado de la conjunción de factores ideológicos, políticos y económicos mundiales, latinoamericanos y nacionales. Muchos de ellos resultan de interés medio siglo después, cuando el cambio de signo político en gran parte de los gobiernos latinoamericanos no termina por definir visiones de largo plazo

tanto nacionales como de vocación continental. Por lo tanto, revisar esta experiencia en el contexto de la planificación en América Latina, y explicar el rol de una personalidad como la de Enrique Iglesias para hacer posible la conjunción de pensamiento técnico y político permitiendo que tales iniciativas se catalicen, puede no solamente constituir un ejercicio de reflexión histórica, sino también un aporte para pensar problemas actuales sobre la continuidad del crecimiento y el desarrollo de nuestros países en el largo plazo.

2. LA PLANIFICACIÓN EN LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO PARA AMÉRICA LATINA

Los años sesenta fueron los de mayor auge de la planificación en todo el mundo, realidad de la que América Latina no estuvo ajena. A través de este instrumento el Estado coordina las políticas públicas de forma tal de orientar los procesos de desarrollo. Diversas fueron las razones que alentaron este tipo de experiencias en la región, entre las cuales encontramos: en primer lugar, el contexto ideológico y de filosofía política en la posguerra, que dio lugar y se vio alimentado por importantes experiencias de planificación (el modelo soviético de planificación central y las experiencias de planificación indicativa de Europa Occidental en la posguerra, en particular la francesa); en segundo lugar, el papel jugado por la CEPAL (Comisión Económica para América Latina) en la construcción de un marco analítico para comprender el desarrollo periférico y la necesidad de articular racionalmente el rol del Estado como agente central de dicho proceso, dentro del cual se orientaran los esfuerzos de planificación en el contexto de esa realidad concreta; y finalmente, la Alianza para el Progreso, que sin duda jugó un papel central como detonante del impulso a la planificación.

2.1. El contexto ideológico mundial

De cara a la finalización de la Segunda Guerra Mundial, hubo que realizar esfuerzos para reconstruir el orden económico internacional. Dicha reconstrucción siguió dos ejes en paralelo: por un lado, la realización de acuerdos bilaterales de apoyo financiero por parte de Estados Unidos y por el otro, la aparición de instituciones financieras internacionales surgidas tras los acuerdos de Bretton Woods de 1944, que crearon al Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial¹.

1 Aunque de hecho, las nuevas instituciones multilaterales quedaron subordinadas a las políticas de Estados Unidos (Hobsbawm, 1995).

Los esfuerzos encaminados a la reactivación de la economía se realizaron bajo el signo de una nueva forma de entenderla, surgida principalmente como corolario de los aprendizajes realizados durante la Gran Depresión y de las exigencias desatadas por la guerra. En términos de Eric Hobsbawm, lo que sucedió fue que, «por distintas razones, los políticos, funcionarios e incluso muchos hombres de negocios occidentales durante la posguerra estaban convencidos de que la vuelta al *laissez-faire* y a una economía libre de mercado inalterada era impensable» (1995: 275). Así es que se comenzó a referir a economías «mixtas» y a la planificación, introduciendo al gobierno como un actor más en la economía.

En este contexto internacional, predominaba la confianza en el progreso humano como horizonte futuro, al que podría accederse mediante el dominio del avance técnico a través de la racionalidad humana. En conceptos expresados por F.H. Cardoso (1980: 2-3), la contribución del pensamiento sobre el desarrollo en los cincuenta y sesenta se basó en «la existencia de un ‘problema del desarrollo’, [que] supuso siempre un parámetro: se sabía qué significaba el progreso y se suponía que éste era deseado». Según este autor, en la posguerra y hasta los 80, predominó «la creencia básica de los reformadores sobre la idea de la acumulación de riqueza, del progreso técnico, de la distribución racional de recursos (planeamiento) como instrumento para alcanzar ideales humanísticos»². La idea de progreso implicaba asimilar el desarrollo a un proceso de modernización, cuyas fuerzas podían ser orientadas, controladas y dirigidas por la sociedad a través de algún sistema de gobierno, y por lo tanto el Estado jugaba un rol protagónico.

En relación con el concepto de planificación que comenzó a aplicarse en los países latinoamericanos, en primer lugar, existió una importante influencia proveniente de la Unión Soviética: la industrialización y la construcción de infraestructura básica aceleradas en aquel país contribuyeron de forma importante a la aceptación de la noción de planificación. En particular, la relevancia en la definición de metas por sectores productivos fue tomada del modelo de planificación socialista. Sin embargo, fue recién cuando surgieron los modelos de planificación *indicativa* o *concertada* en países capitalistas desarrollados, que los intelectuales y políticos latinoamericanos se volcaron hacia ellos, como modelo a seguir. Al res-

2 Por contraposición, en la década de los setenta, se van generalizando nuevos paradigmas. Luego de décadas de enfrentamientos entre EUA y la URSS con la amenaza de que el propio progreso tecnológico terminara violentamente con la historia de la humanidad, la lógica de la prueba y error «comenzó a sustituir la creencia totalizante y metafísica» de cada uno de los dos bloques acerca de «encarnar aisladamente la victoria de la razón y el apogeo de lo humano». Asimismo, «junto con el escepticismo respecto al progreso, surge una especie de desánimo en cuanto a la capacidad genuinamente transformadora de las instituciones. Tal como si el Estado hubiese engullido a la sociedad...» (Cardoso, 1980: 3)

pecto se ha señalado que si bien había conciencia de las dificultades asociadas a la trasposición de un modelo de planificación socialista a países de economía de mercado capitalista, tampoco podía ser viable una fórmula de planificación concertada al estilo europeo dado el nivel de desarrollo alcanzado por esos países, su grado de homogeneidad económica y tecnológica, su inserción comercial y en general su trasfondo político y social, muy distinto a la situación de los países latinoamericanos (García D'Acuña, 1982).

No obstante, en esa época las oficinas de planificación europeas recibieron un importante número de funcionarios y técnicos de América Latina y se leían muchos textos sobre la planificación francesa, por lo que sus experiencias tuvieron un efecto demostración significativo, especialmente en lo referido a técnicas y procedimientos.

2.2. El papel de la CEPAL

Aparte de estas influencias externas, en la propia América Latina se produjo una serie de acontecimientos que estimularon la planificación. Entre ellos, la aparición de movimientos políticos con ideologías «desarrollistas-reformistas» a partir de la década de los cuarenta, especialmente en aquellos países que habían alcanzado una mayor urbanización e industrialización. La modificación en sus estructuras sociales y la conjunción de asalariados urbanos, capas medias y sectores de la burguesía industrial posibilitó el surgimiento de organizaciones y partidos políticos que se embanderaron con una idea del desarrollo, en que la racionalización de la intervención del Estado aparecía como un aspecto central.

La influencia de la CEPAL, a través de la concepción de un cuerpo analítico específico aplicable a las condiciones propias de los países periféricos latinoamericanos brindó un doble marco de referencia: por un lado, proponiendo una estructura conceptual para la interpretación del proceso económico de largo plazo de los países latinoamericanos en su concepción del sistema centro-periferia, y por el otro, a través de lo que en esa época se denominó *técnica de la programación del desarrollo*³. La programación era entendida como la «etapa lógica» que seguía al reconocimiento de los problemas del desarrollo, es decir, a la necesidad de introducir racionalidad en el proceso espontáneo de industrialización (Bielschowsky, 1998).

Luego de 1949, en las primeras publicaciones de CEPAL dirigidas por Prebisch, se fue conformando durante los cincuenta un fundamento analítico sólido, que según O. Rodríguez (1993, 2006) fue tan consistente como otras estructuras conceptuales

3 En 1953 se publica el «Estudio preliminar sobre la técnica de programación del desarrollo económico», que fue revisado en el documento *Introducción a la técnica de programación* (Bielschowsky, 1998).

dominantes hasta el momento. La idea básica sobre la que fue construido el esquema interpretativo refería a las características de las estructuras productivas en centro y periferia, que determinaban un tipo de inserción internacional, que con el funcionamiento espontáneo del sistema conducía sin remedio a una creciente disparidad de ingresos entre estos polos de la economía mundial a largo plazo. Como lo resumió Rodríguez (2001: 45), se elaboró un cuerpo conformado por «el conjunto del contenido básico y de las varias teorías que replican, en abstracto, los fenómenos del desequilibrio externo, del deterioro y del subempleo estructural. La circunstancia de que estas teorías cumplan con los requisitos de lógica habituales de la economía convencional legítima identificar a dicho conjunto como una ‘teoría del subdesarrollo’⁴.

La base de la conformación del sistema se encuentra en que la periferia muestra una estructura productiva heterogénea y especializada, mientras que el Centro presenta una estructura de producción homogénea y diversificada, en el sentido de que los niveles de productividad media del trabajo en los sectores productivos del centro muestran menos diferencias que en la periferia, tanto dentro de cada rama como intersectoriales. La periferia se caracteriza esencialmente porque coexisten empresas y sectores modernos, de productividad similar a la de los centros, con actividades y sectores atrasados, de muy baja productividad. Ésta fue la base sobre la que se erigió la idea de la desigual capacidad de acumulación y propagación del progreso técnico en ambos polos del sistema.

Hacia fines de los cincuenta e inicios de la siguiente década, el pensamiento cepalino comienza a concentrarse en las dificultades internas que empieza a vivir

4 Eróneamente, se ha atribuido con frecuencia a estas primeras formulaciones de la CEPAL en los cincuenta, la idea de que el deterioro de los términos de intercambio constituía el eje central de la explicación del subdesarrollo latinoamericano (véase por ejemplo, Cardoso, 1980). Pero el fundamento básico se encuentra en las características diferenciales de las estructuras productivas, que se expresan en los tres componentes: empleo, desequilibrio externo y deterioro de los términos de intercambio. La concepción sobre el empleo permitía establecer una trayectoria de modernización (industrialización) capaz de absorber el subempleo estructural, básicamente la mano de obra ocupada en las actividades de baja productividad. La explicación del desequilibrio externo estructural era la pieza clave del razonamiento, y quizás resulte el componente de mayor utilidad para entender el desarrollo latinoamericano actual y su posible evolución. Anticipándose a las ideas de Thirlwall (véase por ejemplo Mc Combie & Thirlwall, 1994), la concepción de Prebisch en los cincuenta establece una relación entre elasticidad ingreso de la demanda de exportaciones de la periferia y de sus importaciones, que tiende a presionar la balanza de pagos si es que se desea crecer más rápido que el centro. En otras palabras, si la periferia no diversifica sus exportaciones y continúa especializada en productos primarios o de tecnologías más simples que los productos de los países centrales, cuya demanda continúa creciendo más lentamente que la de manufacturas y servicios modernos, de tecnologías sofisticadas; cualquier intento por crecer más rápidamente que los centros provocará déficits estructurales en la balanza de cuenta corriente, que podrán eludirse sólo temporariamente por el ingreso de capitales. Téngase presente que no es necesario el deterioro de los términos de intercambio para la validez de este argumento.

el proceso de industrialización y su relación con la transformación agropecuaria, y desde allí deriva hacia la identificación de los obstáculos estructurales para el desarrollo económico (esta evolución fue señalada por Rodríguez, 2006, y resulta muy recomendable al respecto la lectura de Prebisch, 1963). Varios de estos obstáculos se perciben en la órbita de las estructuras sociales y de propiedad, que por ejemplo determinan alta propensión al consumo suntuario entre las clases propietarias, así como una combinación de latifundios y minifundios de escasa productividad, que determinaban el escaso dinamismo de la explotación agropecuaria. Resulta clara la vinculación de este tipo de ideas con las que conforman el diagnóstico y propuestas de la CIDE. Las reformas propuestas (por CEPAL y por la CIDE) pretendían atacar estos problemas mediante planes sectoriales que se articulaban en una visión global.

Hace medio siglo, la modalidad de planificación se desarrolló a través de la formulación de «planes-libro», en los que se establecía la imagen objetivo o modelo de sociedad buscado, junto con los procedimientos de política necesarios para alcanzarlo. Las recomendaciones contenidas en los documentos sobre técnicas de programación indicaban cómo realizar ejercicios de consistencia macroeconómica (es decir, definición de tasas de crecimiento posibles dadas las restricciones previsibles del ahorro y balance de pagos) y proyecciones de exportaciones de demanda sectorial basadas en la elasticidad-ingreso, que permitían obtener un mapa del consumo futuro. Con ello, el programador podía seleccionar sectores y proyectos de sustitución de importaciones, de acuerdo con el criterio de «productividad social marginal del capital». Esto que parece tan básico desde la perspectiva actual, resultaba novedoso en el contexto latinoamericano de los años cincuenta donde no se contaba con sistemas mínimos de cuentas nacionales y las estadísticas eran escasas: «La orientación dada por las técnicas de programación de la CEPAL hacía tomar conciencia de esas insuficiencias y de la importancia de otorgar un mínimo de previsibilidad al contexto macroeconómico en que descansaría el proceso de crecimiento deseado» (Bielschowsky, 1998:16). Las propuestas de planificación de la CEPAL apuntaban a estimular las inversiones de capital y al ordenamiento y estímulo de la iniciativa privada a través de un cuidadoso manejo de los instrumentos de política.

La influencia de la CEPAL no se concentró únicamente en la elaboración de documentos que estimularan la planificación, sino que desarrolló una activa tarea de apoyo a los gobiernos de la región a través de «grupos de asesores», con el objetivo de formular planes de desarrollo⁵. La modernización de las tecnoburocracias

5 Posteriormente esta tarea fue continuada por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), creado en 1962.

latinoamericanas se benefició mucho del trabajo de la CEPAL y del ILPES (Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social) en ese período.

2.3. La influencia determinante de la Alianza para el Progreso

A pesar de esos importantes desarrollos teóricos, fue recién con el lanzamiento de la Alianza para el Progreso que se dio el impulso fundamental para que los países latinoamericanos adoptaran la planificación y vencieran las resistencias que ésta generaba por las connotaciones izquierdistas y «subversivas» derivadas de las experiencias de planificación socialista⁶. Como su nombre lo indica, la Alianza comprometía a los países latinoamericanos y a los Estados Unidos a aunar esfuerzos para promover el progreso continental. La Carta de Punta del Este, firmada en agosto de 1961 por todos los países miembros de la OEA (Organización de Estados Americanos) con la única excepción del delegado de Cuba, Ernesto «Che» Guevara, formalizó la iniciativa. De hecho, la Alianza para el Progreso significó un destacado viraje de la política exterior de los Estados Unidos, que en los años sesenta tornó la mirada hacia América Latina para evitar nuevas definiciones revolucionarias como la acaecida en Cuba en 1959. En ese marco, la Alianza para el Progreso puede ser entendida como una especie de Plan Marshall dirigido a América Latina (Delfaud *et al*, 1984).

La Carta de Punta del Este proponía fortalecer la democracia y un amplio conjunto de cambios estructurales muy vinculados con las principales propuestas de la CEPAL de ese momento: reforma agraria, industrialización, diversificación de exportaciones, integración regional, reforma tributaria, administrativa y financiera. Además, entre sus objetivos ponderaba aquellos de alcance social, como lograr una distribución equitativa del ingreso, eliminar el analfabetismo, elevar la esperanza de vida al nacer, construir viviendas económicas y brindar servicios públicos necesarios como agua potable y desagües (Carta de Punta del Este, en Alianza para el Progreso-Documentos Básicos). Los Estados Unidos, por su parte, ofrecían cooperación financiera y técnica para alcanzar los fines declarados, siempre y cuando los países latinoamericanos formularan «programas nacionales amplios y debidamente estudiados para el desarrollo de sus

6 Algunos países como Argentina, Brasil y Colombia ya tenían alguna experiencia de planificación. El primer gobierno de Perón en Argentina, por ejemplo, se basó en el primer Plan Quinquenal de 1946; el Golpe de Estado de 1955 suprimió las oficinas que prepararon dicho plan, pero seis años después se creó el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) en el marco de la Alianza para el Progreso (Bernazza, 2006).

economías» (Discurso del Presidente Kennedy, 13 de marzo de 1961, en Alianza para el Progreso-Documentos Básicos: 12)⁷.

La Alianza para el Progreso no logró cumplir sus objetivos, pero sí derivó en que casi todos los gobiernos latinoamericanos establecieran oficinas de planificación o fortalecieran instituciones ya existentes, con el objetivo de formular planes de desarrollo que les permitieran acceder a la oportunidad de capturar ahorro externo (García D'Acuña, 1982)⁸.

3. LA EXPERIENCIA DE LA CIDE

3.1. Uruguay: entre el estancamiento y la planificación

La tarea de la CIDE fue desarrollada durante lo que se ha dado en llamar el ocaso de la «Suiza de América» en Uruguay. La idea de la excepcionalidad del país se había construido en torno a su tradición democrática, al respeto por los derechos y libertades y al nivel de vida de su población, que se consideraba comparable al europeo. En la segunda posguerra tal imagen fue reafirmada revalorizando la figura de José Artigas durante la conmemoración de los cien años de su muerte y gracias a la hazaña futbolística de Maracaná (Ruiz, 2008). Mientras que fútbol e historia se daban la mano, el crecimiento de la economía uruguaya auspiciaba una «justificada satisfacción»: en 1956, Uruguay ostentaba el más alto ingreso per cápita de toda América Latina; entre 1945 y 1954, la industria manufacturera tuvo un promedio de crecimiento anual de 6% y las exportaciones mostraron altos valores gracias a la suba de los precios provocada por la guerra de Corea (Finch, 2005:243). Ese «Uruguay feliz» no se pensaba a sí mismo subdesarrollado (Panizza, 1990), pero esas percepciones habrían de variar en los años sesenta a impulsos de la crisis económica y de la polarización social.

7 Cuando el presidente norteamericano J.F.Kennedy lanzó la iniciativa en marzo de 1961, comunicó que ya había enviado al Congreso una solicitud para que aprobara la asignación de 500 millones de dólares iniciales. Señaló que Estados Unidos aportaría la mayor parte del financiamiento restante que debería ser de por los menos veinte mil millones de dólares (Alianza para el Progreso-Documentos Básicos). El flujo de fondos, sin embargo, no fue de las magnitudes esperadas durante los años siguientes (Cárdenas *et al*, 2000).

8 Como respuesta a la Carta de Punta del Este, entre 1961 y 1963 en trece países de la región se crearon oficinas o consejos de planificación, o se fortalecieron organismos o esquemas preexistentes en varios países.

En 1959, luego de noventa y tres años de ininterrumpidos gobiernos colorados, accedió al poder el Partido Nacional gracias a la alianza del sector herrerista con el movimiento ruralista. Su triunfo se basó en el apoyo del insatisfecho sector rural y en la prédica contra «el dirigismo económico» que era reputado como inoperante y como generador de distorsiones en la economía. Esta rotación de los partidos en el poder ha sido interpretada como la búsqueda de soluciones a los graves problemas económicos y sociales que venía enfrentando el país. Su política económica dio comienzo al proceso liberalizador de la economía, que tuvo su jalón inicial en la Reforma Cambiaria y Monetaria implantada en diciembre de 1959⁹, y en la firma de la primera carta intención con el FMI en 1960.

La evolución de la economía durante el segundo colegiado blanco, que gobernó el país entre 1963 y 1966, se caracterizó por la continuación del estancamiento, la aceleración del proceso inflacionario y la creciente especulación financiera que desembocó en el *crack* bancario de 1965. La acción gubernamental se vio paralizada por las divisiones al interior de los partidos, mientras que en materia económica mostró desorientación oscilando entre el «dirigismo», el «desarrollismo» y las «recetas» fondomonetaristas (Ruiz, 2008), y no dio lugar a ninguna nueva iniciativa con excepción de la publicación del Plan Nacional de Desarrollo de la CIDE (Finch, 2005).

En el plano social, Uruguay se vio conmovido por un clima de enfrentamiento que no era frecuente en el país y que afectó la convivencia social. Resalta en ese sentido el descubrimiento tardío del comunismo «cuando ya había pasado lo más duro de la guerra fría» (Alonso y Demasi, 1986:16) y el desarrollo de un anticomunismo manifiesto tras la alineación del país con el proyecto continental de aislamiento a la Revolución Cubana¹⁰. Asimismo, el movimiento sindical fue ganando unidad hasta conformar la Central Nacional de Trabajadores y también se originó el movimiento *Tupamaros*, definido a favor de la lucha armada como alternativa política.

En esa agitada década del sesenta las mismas influencias que propiciaron la planificación a nivel continental en la posguerra se conjugaron de forma particular, dando impulso a la planificación en Uruguay.

El paradigma estructuralista de la CEPAL, según relatos del propio Enrique Iglesias, se conoció por primera vez en la Facultad de Ciencias Económicas en 1950, en el salón cuatro, durante el curso de Economía Política II que enseñaba el

9 Se ha señalado que fue una reacción contra el dirigismo e intervencionismo estatal, y que, inspirada en el liberalismo económico, tuvo por objetivos restablecer el equilibrio interno y externo mediante la creación de un mercado de cambios libres, desmantelar los controles cambiarios y dar fin a los acuerdos comerciales bilaterales (Finch, 2005: 256).

10 En 1961 se declararon personas no gratas el embajador cubano y el primer secretario de la embajada de la URSS, y en 1964 se rompieron las relaciones diplomáticas con Cuba.

profesor Luis Faroppa, quien interrumpió el curso y les propuso estudiar a fondo el recién llegado Informe de la CEPAL de 1949. Este informe significó para esas generaciones el descubrimiento de una realidad que el pensamiento neoclásico ignoraba: «Descubrimos otra América Latina, hechos concretos y nos sentimos identificados con los mensajes que contenía el informe de la CEPAL» (Iglesias, 1999:43 Mesa Redonda Técnicos y Política en el Uruguay, en De Armas y Garcé).

Las experiencias de planificación de los países capitalistas europeos también tuvieron una influencia importante en Uruguay, donde era usual leer textos de planificación en francés, pero siempre teniendo en cuenta el muy diferente rol que ésta debía jugar en países subdesarrollados que requerían la realización de reformas estructurales para su desarrollo (Couriel, 1966).

También la cooperación externa, canalizada a través de la Alianza para el Progreso, operó reforzando las ideas de planificación. «Cuando la Alianza para el Progreso sacudió en América Latina la idea de la planificación y la ayuda externa se ligó indisolublemente a la realización de cambios internos, al esfuerzo propio y a la programación ordenada del futuro, todos los países de América Latina se lanzaron a la creación de cuerpos de planificación o a la revitalización de los existentes y la preparación de programas de desarrollo económico» (Iglesias, 1966:12).

Cuando la idea de la planificación tomó fuerza en una sociedad cuyos círculos de intelectuales estaban marcados por un fuerte racionalismo, se la concibió, en palabras del propio Iglesias, como «...un poderoso instrumento para introducir orden y racionalidad en las decisiones para la acción. [...] la complejidad del mundo contemporáneo exige la decisión política en función de estudios serios de las situaciones existentes, de las posibilidades de desarrollo, de los medios disponibles y de los instrumentos que es necesario crear» (Iglesias, 1966:21).

En el marco del lanzamiento de los planes, Iglesias se esforzaba en aclarar que lo que se proponía era una planificación de tipo indicativa en el contexto de un sistema capitalista (por oposición a la planificación normativa de los países socialistas): «el cambio propuesto opera dentro del sistema vigente, esto es, el de una economía de mercado, con la presencia del Estado y la empresa privada en la ejecución y la dirección de la actividad económica» (1966:46). Estas aclaraciones destinadas a dar tranquilidad a defensores del liberalismo eran reforzadas al afirmar que el plan «se hace para aprovechar mejor los recursos y no para disminuir la libertad de decisión» (CIDE, 1963: Introducción).

En cuanto a la adopción de la planificación se asumía que era una tarea que requería años antes de perfeccionarse, durante los cuales se debían realizar actividades de lo más diversas, que iban desde «formar técnicos; organizar las oficinas; ampliar las bases de información; diseñar objetivos; establecer metas; precisar políticas; formular proyectos específicos; ampliar los instrumentos; y

adecuar las instituciones para la progresiva puesta en marcha del proceso», hasta «difundir la idea; convencer a remisos y reticentes [...]; crear una mística a todos los niveles, particularmente los políticos, empresarios y obreros» (CIDE, 1963: Introducción).

El supuesto que guiaba estos esfuerzos era que la planificación sólo sería exitosa si, por un lado, los gobernantes la aceptaban como una mentalidad directriz en la toma de decisiones políticas; y por otro, lograba movilizar los resortes de la administración pública e involucrar a los otros sectores dinámicos de la economía, principalmente, al empresariado y los sindicatos.

3.2. Creación y obra de la CIDE

La CIDE fue creada el 27 de enero de 1960 por medio de un decreto del ministro de Hacienda del primer gobierno del Partido Nacional, Juan Eduardo Azzini. En dicho decreto se le encomendaba a la CIDE formular planes orgánicos de desarrollo económico, proyectar y buscar su financiación interna y externa, coordinar toda labor tendiente a aumentar la productividad nacional y vigilar la puesta en práctica de los planes que aprobaran.

Estaría integrada por el ministro de Hacienda, quien la presidiría, y además por los ministros de Obras Públicas, Industrias y Trabajo, Ganadería y Agricultura, por el contador General de la Nación, el director de Crédito Público y un director del Banco República. Posteriormente, por medio de un nuevo decreto, se incorporó al presidente del Consejo Departamental de Montevideo y al ministro de Relaciones Exteriores.

La creación de la CIDE, por tanto, fue anterior al lanzamiento público de la Alianza para el Progreso. Esto, según Garcé (2002), muestra que la CIDE fue producto del «clima de época», caracterizado por el racionalismo y voluntarismo de los años cincuenta, y es esto lo que explica que siendo Azzini un liberal fuera partidario de racionalizar la economía a través de la planificación.

Unos meses después de formalizada la Alianza, se designó a Enrique Iglesias como secretario técnico de la CIDE y se conformó el Grupo Asesor de Planeamiento (GAP), constituyéndose ambos a partir de entonces en el núcleo fundamental de conducción técnica y política de la CIDE. Entre 1962 y 1963 la tarea de la CIDE se concentró en recopilar, sistematizar y producir información económica y social, con la cual pudiera construirse un diagnóstico del Uruguay. En este sentido, dos tareas fueron centrales: la estimación del PIB y la preparación de las primeras Cuentas Nacionales de Uruguay; y el Censo de Población y Vivienda. Sobre esta base la CIDE elaboró el *Estudio Económico del Uruguay*, publicado en mayo de 1963.

El Estudio constituyó el primer diagnóstico global de la situación económica y social del país, y tuvo por propósito exponer sus principales problemas -siguiendo «un criterio rigurosamente objetivo y técnico»- para proponer lineamientos para la acción del gobierno. De acuerdo a la propia CIDE, los problemas detectados en su diagnóstico no eran desconocidos en el medio nacional, y en consecuencia su mérito estribaba en dar a «la realidad económica bases estadísticas y un adecuado grado de coherencia y sistematización» (CIDE, 1963:3, 5). Poco tiempo después, Iglesias agregaba que el trabajo de la CIDE había dado lugar a un proceso de conocimiento sistemático de la realidad (Iglesias, 1965:4), y podría decirse entonces que el diagnóstico fue su jalón inicial.

Una vez divulgado el Estudio los miembros de la CIDE fueron entrevistados por numerosos medios de comunicación y dictaron conferencias y cursos por instituciones y organizaciones de diversos tipos. La difusión pública de los resultados del Estudio cerró la primera etapa del trabajo de la Secretaría Técnica de la CIDE.

En enero de 1964, el Poder Ejecutivo institucionalizó la CIDE y le encargó la realización de un Plan de Desarrollo Económico y Social, dando lugar al comienzo de una segunda etapa del trabajo. Fue entonces cuando los distintos grupos se abocaron a la tarea de elaboración de planes sectoriales, que fueron entregados al Ministerio de Hacienda en octubre de 1965. El Plan constaba de varias partes: un programa decenal de objetivos y metas a largo plazo; uno trienal de inversiones públicas y privadas; uno de reformas básicas para los distintos sectores de la economía, un plan de estabilización para el corto plazo y un inventario de proyectos de los sectores público y privado. Los «lineamientos generales» del Plan fueron aprobados por unanimidad por el Consejo Nacional de Gobierno el 10 de febrero de 1966. Esto fue interpretado como evidencia del grado de incorporación del desarrollismo por parte de los partidos tradicionales, así como de la intención del Partido Colorado de «cortar de un tajo el vínculo entre la CIDE y el Partido Nacional», buscando «capitalizar políticamente el trabajo de la CIDE» en el marco de un gobierno blanco (Garcé, 2002:121-122).

Dentro de las reformas básicas, el Plan Agropecuario constituía el núcleo central de la propuesta de la CIDE, dada la relevancia del sector en la estructura productiva del país. Se proponía un cambio de las formas de tenencia de la tierra -latifundios y minifundios- vinculadas al atraso tecnológico, que llevaba al país al estancamiento. En lo que refiere al Plan Industrial, la meta principal era pasar de una promoción «indiscriminada» a otra «selectiva» para estimular la eficiencia productiva. Para ello, se proponía una Ley de Promoción Industrial, la creación de un Banco de Promoción y la reforma del Ministerio de Industrias.

La reforma de la Administración Pública procuraba aumentar su capacidad técnica para viabilizar la puesta en práctica del Plan; la reforma tributaria buscaba simplificar el sistema tomando como eje el impuesto a la renta y la reforma

financiera proponía crear un Banco Central independiente¹¹ y transformar al Banco República en una institución vinculada a la promoción del desarrollo. Además, se incorporaba un Plan de Educación y uno de Vivienda así como un conjunto de otros planes que cubrían sectores específicos como la energía, el transporte y las comunicaciones, el agua y los servicios sanitarios y aspectos relativos al planeamiento territorial. Por último, se sentaron las bases para la elaboración de un Plan de Turismo y otro de Salud.

El Plan Nacional de Desarrollo no sólo es relevante por su contenido, sino también porque tiene el mérito de ser el primer intento de pensar el futuro económico y social del país en forma integral, considerando su potencial productivo e incorporando las aspiraciones de su comunidad (CIDE, 1965).

En los hechos, los planes diseñados escasamente se llevaron a la práctica en los años siguientes. Sin embargo, además del diagnóstico y el Plan, debe resaltarse que otra contribución importante que inspiró la CIDE fue la incorporación a la Constitución de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) en la reforma constitucional de 1967.

3.3. Enrique Iglesias y su rol articulador en la CIDE

Azzini le propuso a Enrique Iglesias ocupar el Secretariado Técnico de la CIDE. Contó para ello con el apoyo de Israel Wonssewer, decano de la Facultad de Ciencias Económicas (FCE), quien logró el aval del Consejo de la Facultad para que se acordara su pase en comisión desde el Instituto de Economía al Ministerio de Hacienda. Iglesias se negó a incorporarse como funcionario del Ministerio de Hacienda e insistió en la conveniencia de permanecer en su rol de universitario.

Iglesias jugó un rol muy importante en la conformación de los equipos técnicos de la CIDE. Los integrantes de dichos equipos eran en su mayoría jóvenes egresados o estudiantes avanzados, con formación principalmente económica y en general sin una filiación partidaria definida. Gran parte de ellos provenía de la Facultad de Ciencias Económicas, donde Iglesias, además de su rol de investigador desde el Instituto, se desempeñaba como catedrático de *Política Económica*. Entonces Iglesias ya mostraba un estilo muy «abierto» y una gran estima hacia los aportes de los estudiantes, con quienes gustaba continuar los debates después de clase.

En un artículo publicado en la Revista de la FCE acerca de la asignatura que él dirigía, Iglesias planteaba: «la colaboración sistemática del estudiantado abre una magnífica posibilidad de iniciar recopilaciones y elaboraciones de material en los

11 Véase al respecto el Capítulo 4 de este libro.

temas específicos del curso, con lo cual no sólo ganará éste, sino que se enriquecerá el material de investigación de la Facultad. En este sentido confío plenamente en las inquietudes estudiantiles [...]» (Iglesias, 1957:285).

De acuerdo a Garcé (2002), Iglesias enfrentaba la tarea de construir un puente entre un gobierno de centro-derecha y la Universidad, caracterizada por sus posiciones antimperialistas. Su personalidad logró convocar a estudiantes y profesionales universitarios a colaborar con una iniciativa financiada por Estados Unidos, en un momento muy particular, a dos años de la Revolución Cubana y tres de la autonomía universitaria.

Las contrapartes extranjeras del GAP fueron especialmente seleccionadas por el propio Iglesias, a través de sus contactos en el exterior¹². Un número importante de sus integrantes eran de nacionalidad chilena, aunque también hubo argentinos. Eran funcionarios con experiencia y vocación por la planificación y el desarrollo y con ideas fundamentalmente cepalinas. Dirigían los distintos grupos de trabajo encargados de la elaboración del diagnóstico y posteriormente de los planes. Tenían el rol de enseñar acerca de las técnicas de planificación. De acuerdo a Alberto Couriel su aporte fue fundamental para la realización de las tareas y la preparación de los técnicos nacionales («...ellos eran quienes sabían: nosotros éramos aprendices»¹³).

En el año 1963 el secretariado técnico estaba compuesto por 107 expertos: 45 uruguayos (de los cuales 26 eran contratados y 19 pases en comisión) y 62 extranjeros (Garcé, 2002). Sin embargo, fueron cerca de trescientos especialistas uruguayos los que colaboraron en la tarea de elaboración de los diagnósticos, planes y proyectos, lo que según Iglesias la convertía en «una gran movilización nacional, con un gran equilibrio de todos los sectores que me esforcé en armar y que significó apoyo y respeto al esfuerzo» (Iglesias en reportaje de Flores Silva, 1998).

Durante el período de elaboración del diagnóstico funcionaron cerca de veinte grupos de trabajo y había técnicos que integraban más de un grupo simultáneamente. El «CIDE agropecuario» y el «CIDE educativo» funcionaron con un grado de autonomía importante y a diferencia del resto de los grupos les correspondía a los respectivos ministros la responsabilidad política y técnica de éstos.

El rol desempeñado por Enrique Iglesias en el marco de la CIDE fue justamente el de dirección y conducción del trabajo. En ese momento se desempeñaba también

12 El GAP estuvo dirigido por dos argentinos, durante unos meses por Julio Melnick, y entre 1962 y 1966 por Angel Monti.

13 Entrevista realizada el 20 de diciembre de 2011 a Alberto Couriel, integrante de la CIDE con una importante participación: formó parte de la Comisión de Educación y posteriormente, junto a Juan Pablo Terra y Germán Rama, integró el equipo encargado de compatibilizar y compaginar todos los planes.

como funcionario en el Banco Territorial, donde según relatos de otros integrantes de la CIDE trabajaba entre la una y las cinco o seis, e iba a la CIDE en la mañana y a veces en la tarde. En ese sentido, el entusiasmo generado por el trabajo de la CIDE es recordado por Alberto Couriel, quien plantea que «de pronto hacíamos un horario de noche» y por Celia Barbato, quien comenta que se llegó a trabajar en primeros de mayo¹⁴. Ana María Teja recuerda que en la víspera de la entrega del Estudio Económico del Uruguay pasaron toda la noche alrededor de una mesa muy grande en donde estaba el mimeógrafo y que Enrique Iglesias permaneció con ellos «poniendo las hojas para sacarlo... porque tenía que salir esa noche...»¹⁵.

De acuerdo a lo planteado por quienes trabajaron a su lado en la CIDE en esos años, Iglesias tenía un estilo muy participativo a la hora de dirigir el trabajo. Solían armarse reuniones donde se traían invitados calificados sobre cada tema y a partir de discusiones con ellos y los técnicos que trabajaban en las distintas comisiones se armaban los diagnósticos. De acuerdo a la opinión de Couriel, «era una instancia de creación y discusión de apertura total y eso era posible gracias a Enrique Iglesias».

3.4. La CIDE como invitación a re-pensar el Uruguay

Cuando el esfuerzo de investigación de la CIDE vio la luz pública reveló un panorama inquietante y la imagen del país modelo se vio conmovida. Sin embargo, mientras la idea de la excepcionalidad uruguaya se tambaleaba, la tarea de la CIDE fue doblemente significativa, porque pese a que contribuyó a asentar la conciencia de la crisis, también alentó una esperanza. Fundándose en su *Estudio económico del Uruguay*, en tanto desentrañaba y aceptaba el estancamiento de la economía del país, la CIDE veía con optimismo sus posibilidades. Postulaba que el estancamiento se podía enfrentar con «los factores positivos de progreso de que el país dispone y cuya movilización permitirá acelerar su ritmo de desarrollo», pues eran sus «posibilidades potenciales» las que permitían «sustentar una posición de razonable optimismo para el futuro de la República» (CIDE, 1963: Introducción).

Únicamente de ese modo se podría preservar el «proceso de progreso excepcional» (Iglesias, 1965:12) que la sociedad uruguaya había logrado en el continente durante la primera parte del siglo pasado, y que la había colocado «en un nivel de prestigio entre los países de América Latina» (CIDE, 1963: Introducción).

14 Mencionado en artículo del diario *El País* de Montevideo, Anuario 2002.

15 Entrevista realizada a Ana María Teja, integrante del equipo de Planificación General y del de Previsión Social, el 28 de diciembre de 2011.

En lo que parece ser un esfuerzo permanente de parte de la CIDE por no posicionarse en la política partidaria y por rodearse de la autoridad emanada de la objetividad técnica, explícitamente se sostuvo que reconocer el estancamiento no suponía asignar responsabilidades, sino que, contrariamente, éste no podía más que resultar de un proceso lento por el cual habían transitado todas las capas dirigentes del país. Reconocía asimismo, que el modelo que había guiado la dinámica económica del país había funcionado bien antes de los años cincuenta, pero en ese momento veía sus bases agotadas (Iglesias, 1965:15).

La puesta en evidencia de los problemas sufridos por Uruguay permeó a todos los niveles de la sociedad, pero no fue recibido con actitud derrotista sino todo lo contrario. Sin ir más lejos, en momentos de elevar por escrito al Ministerio de Hacienda el Plan Nacional de Desarrollo, Iglesias expresaba que la inspiración de la CIDE había sido la de «juzgar el pasado para aprender de los errores [...] y proyectar un futuro para el país dentro de proposiciones concretas para la acción y el cambio, surgidas de planteos racionales y objetivos» (Iglesias, 1965:1). El objetivo del cambio era realizar las reformas estructurales que habilitaran el desarrollo del país y el medio de conseguirlo era la planificación. La CIDE trabajó con el horizonte de superar el estancamiento y promover el desarrollo con convicción y optimismo: «La decisión de formular un Plan significó implícitamente una vocación de cambio. El Plan establece que tal cambio es posible y necesario». (Iglesias, 1965:38).

Apoyados por los técnicos extranjeros participantes, fuertemente comprometidos con el desarrollo latinoamericano, los pares uruguayos integrantes de la CIDE no quedaban atrás en ese designio, y desde la distancia recuerdan que en aquel entonces «había una mística colectiva de lo que podíamos hacer»; «nosotros estábamos construyendo un país».¹⁶ Para sus protagonistas, y esta vez en palabras de Iglesias, la CIDE fue una «experiencia memorable» y representó «un momento creativo, solidario y culminante de nuestro compromiso público» (Iglesias en Prefacio a Garcé, 2002: 5, 6).

Desde la Secretaría Técnica que concertó el trabajo de la CIDE se tenía claro que para realizar las reformas estructurales no era suficiente la elaboración aislada de un plan, pues en sí mismo éste no era más que un instrumento técnico. El verdadero éxito de la planificación dependía del compromiso que despertara a nivel de los gobernantes en particular, y de la opinión pública en general.

Aun sin desconocerse la influencia del clima de época, uno de los grandes méritos que debe señalarse de la CIDE fue, sin duda, la capacidad que tuvo

16 Entrevista realizada a Ana María Teja el 28 de diciembre de 2011.

para sensibilizar a toda la sociedad sobre los problemas del país y sobre la necesidad de actuar sobre ellos. A fin de promover un amplio involucramiento y el mayor compromiso, ya en sus tempranas horas, cuando la CIDE elaboraba el Diagnóstico del Uruguay, estableció contacto informal pero permanente con los grupos empresariales locales y, en menor medida con algunos sectores sindicales (CIDE, 1963). Asimismo, para elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, se nutrió «de los aportes y las consultas de sectores, organizaciones y personas provenientes del sector privado patronal y laboral, a efectos de integrar la labor con un conocimiento íntimo de la realidad nacional, de sus problemas y de sus puntos de vista sobre las posibilidades del desarrollo, plenamente consciente de que un trabajo de esta naturaleza, sin contacto con la realidad y quienes lo dirigen, corre serios riesgos de convertirse en un simple ejercicio intelectual» (CIDE, 1965: Preámbulo).

Según Iglesias, la tarea de la CIDE fue recibida con respeto, apoyo, simpatía, y a todos los niveles en los que actuó, fue retribuida con comprensión, cooperación y un deseo de participación que sirvió para impulsar y muy probablemente para reforzar el ya decidido compromiso de sus técnicos (Iglesias, 1965; e Iglesias en Prefacio a Garcé, 2002).

En 1963 nació «con pasión planificadora» la Comisión de Coordinación para el Desarrollo Económico (COMCORDE) definida por Lusiardo Aznárez, una de sus figuras claves, como «el organismo que las instituciones empresariales han constituido en el Uruguay a los efectos de adoptar una posición común, en el diálogo permanente que el desarrollo exige» (citado en Garcé, 2002:86). Su creación obedeció, por un lado, al convencimiento de que los problemas del país debían solucionarse de forma global, a través de la planificación indicativa y con la participación directa de todos los sectores de la economía; y por otro, a su decisión de participar en la toma de decisiones. La Secretaría Técnica de la CIDE mantuvo un contacto permanente con el empresariado, tanto en el proceso de elaborar el Diagnóstico -pues las propias empresas fueron muchas veces la fuente de información utilizada para realizarlo- como el Plan, al que la COMCORDE aprobó en líneas generales.

La recepción del movimiento sindical a la CIDE también fue significativa. Sin ir más lejos, el Congreso del Pueblo realizado en 1965, que nucleó a más de setecientas organizaciones sociales como sindicatos, asociaciones profesionales, cooperativas, pasivos, entre otros, dio a conocer su «Programa de Soluciones a la crisis», mostrando cuánto se había profundizado la comprensión de los problemas del país (Alonso y Demasi, 1986), y cuánto había impactado en esa materia la CIDE. Si bien el programa del Congreso del Pueblo tomaba mucho de la CIDE, se hallaba más a la izquierda que aquélla, y proponía entonces una re-

forma de estructuras que «el pueblo impulsará y el Estado promoverá» (Alonso y Demasi, 1986:58)¹⁷.

El Plan Nacional de Desarrollo elaborado por la CIDE no fue aplicado íntegramente, sino que se tomaron y se llevaron a la práctica recomendaciones aisladas. Mas no por eso parecería posible endilgar a la experiencia de la CIDE el epíteto de «fracaso», pues vista a la luz de los años sesenta puede decirse que jugó un papel fermental a nivel de toda la sociedad, principalmente por haber contribuido a despertar en ella la conciencia del subdesarrollo y el deseo de superarlo.

4. CONCLUSIONES

El mundo al que aludía Cardoso (1980) ha cambiado. La probabilidad de un conflicto bélico de gran escala, capaz de determinar un cambio radical en la existencia de la humanidad, ha perdido la vigencia que tuvo en la segunda mitad del siglo XX. Ello, sumado a la velocidad del cambio tecnológico, que altera continuamente las formas de la producción y de la vida cotidiana, quizás haya incidido en un retorno a la creencia de que el progreso es posible, de la mano del control de la técnica mediante la razón. Coincidentemente, en América del Sur ha aumentado el número de gobiernos con gran peso de partidos y figuras que, como mínimo común, aceptan la denominación de «progresistas». Pese a ello, son numerosos los señalamientos acerca de la falta de visión¹⁸ y de procesos de planificación¹⁹,

17 Alberto Couriel, quien como otros de los expertos que trabajaron en la CIDE, participó en el Congreso del Pueblo y brindó asesoramiento técnico a la CNT, confirmó la importancia del diagnóstico y de las propuestas de esa comisión para el programa aprobado por el Congreso del Pueblo en 1965 (entrevista realizada el 20 de diciembre de 2011).

18 Véase BANCO MUNDIAL, IDEA y CEPAL (2005:18), debates de un foro de desarrollo del sector público y privado, realizado en Santiago de Chile, del 25 al 27 de julio, 2004, que concluía: «1. El desarrollo nacional es un proceso de transformación de la sociedad, mediante el cual ésta desarrolla sus capacidades y su capital con la consecuente modificación institucional. Por esta razón, una estrategia de desarrollo es ante todo un proceso de transformación en el marco de una visión global, en el que se abordan los obstáculos para el cambio y se identifican las reformas fundamentales necesarias para lograrlo. 2. Contar con una visión de país es un prerrequisito para el desarrollo. La viabilidad de la estrategia de desarrollo de un país aumenta en proporción a la participación y compromiso de todos sus actores políticos y sociales. La experiencia de los países representados en el Foro demostró que una visión compartida de futuro entre los principales actores sociales y políticos de un país es un bien nacional».

19 Al respecto, resultan de interés las conclusiones de CEPAL (2008:325, 326): «...los países deben implementar una estrategia de mediano y largo plazo que sea la expresión del interés nacional. Pocos países han sido capaces de converger con los países más desarrollados sin haber aplicado una estrategia integral de cambio estructural e inserción internacional; más aún, varios de ellos cuentan con planes

en torno a los que se edifiquen amplias convocatorias a proyectos nacionales y de integración económica regional con proyección de futuro.

La vigencia de algunos de los componentes básicos del diagnóstico cepalino, medio siglo después, señala que romper con el cerco de hierro para poder converger hacia el nivel de ingreso real medio de los países desarrollados, requiere de transformaciones en las estructuras productivas. El cambio estructural, la producción de bienes tecnológicamente más sofisticados, constituyen aún en la actualidad una pieza importante de procesos de crecimiento que puedan sostenerse en el largo plazo y que permitan reducir distancias con el mundo desarrollado. Esto era la industrialización inducida por el Estado hace medio siglo, hoy puede ser la configuración de otros sectores además de la industria que puedan sostener una inserción internacional diferente.

La velocidad del cambio tecnológico, la generación de las capacidades sociales necesarias para los procesos de desarrollo del siglo XXI, y las demandas democráticas y de participación social, requieren de nuevas formas de planificación como orientación estatal para facilitar el cambio estructural. Lira (2006:16) lo señala con claridad: «Hace 50 años la planificación enfatizaba la racionalidad en la acción. Hoy día –sin descartar la racionalidad en la acción– la planificación se aproxima más a un proceso comunicacional en la que se involucra a todos los actores con el fin de conseguir consensos sobre los objetivos a seguir». Sobre esa base resulta de interés edificar una nueva noción de planificación, que retome algunos aspectos de la concepción «tradicional», incorporando elementos de la «planificación situacional» propuesta por C. Matus, y que integre, especialmente, instrumental de la prospectiva como construcción social de futuros.

Buena parte del método y de la filosofía que la CIDE imprimió a sus esfuerzos de diagnóstico y planificación, sumado a nuevas herramientas que permitan que estos procesos puedan ser hoy un instrumento de transformación social, serían de gran utilidad para organizar la tarea del desarrollo de los países de la región, en especial de Uruguay. Más allá que los contenidos de las propuestas concretas serían seguramente muy diferentes, la convocatoria a un amplio grupo de expertos para motivar la discusión social y política acerca del futuro fue beneficiosa en el pasado y resulta muy ne-

nacionales formales. (...) Estas estrategias de mediano y largo plazo, que han sido una característica de los países exitosos, han estado ausentes, al menos en las últimas décadas, en la agenda de desarrollo de América Latina y el Caribe. Su formulación e implementación constituyen el primer principio de un total de 12 que se analizan en el documento en relación con las experiencias extrarregionales que han arrojado buenos resultados en términos de transformación productiva, inserción internacional y convergencia de ingresos por habitante».

cesaria en la actualidad. Quizás nos estén faltando figuras articuladoras del calibre de Enrique Iglesias para que ese ejercicio necesario y posible pueda ser llevado adelante.

BIBLIOGRAFÍA

- Alianza para el Progreso (2012). Documentos Básicos [en línea]. Disponible desde: <http://www.memoriachilena.cl/temas/documento_detalle.asp?id=MC0016012> [Acceso 27 de enero de 2012].
- Alonso, R.; Demasi, C. (1986). Uruguay 1958- 1968. Crisis y estancamiento. Montevideo: Banda Oriental.
- Bernazza, C. (2006). La planificación gubernamental en Argentina. Experiencias del período 1974-2000 como puntos de partida hacia un nuevo paradigma. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Argentina.
- Berrotarán, P. (2008). Estado, planificación y peronismo. Los debates 1940 a 1946. En *Anais Eletrônicos do VIII Encontro Internacional da ANPHLAC* [en línea]. Disponible desde http://anphlac.org/ver_anais.asp?pg=0&codigo=6 [Acceso 27 de enero de 2012].
- Bethell, L. (ed.) (1997). Historia de América Latina. Volumen 11. Economía y Sociedad desde 1930. Barcelona: Crítica.
- Bielchowsky, R. (1998). Evolución de las ideas de la CEPAL. Revista de la CEPAL n° extraordinario, octubre de 1998, pp. 21-45.
- Bitar, S. (1984). De la Alianza para el Progreso a la magia del mercado. Política económica de los Estados Unidos hacia América Latina. En *Desarrollo Económico*, vol. 24, n° 93, pp. 123- 137.
- Cárdenas, E.; Ocampo, J.A.; Thorp, R. (eds.) (2000). *An Economic History of Twentieth-Century Latin America. Volume 3: Industrialization and the State in Latin America: The Postwar Years*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Cardoso, F. H. (1980). El desarrollo en capilla. ILPES, Mimeo.
- CEPAL (1967). La planificación en América Latina. *Boletín Económico de América Latina*, Vol XII, n°. 2, octubre.
- CIDE (1963). Estudio Económico del Uruguay. Evolución y Perspectivas. CECEA, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República, Montevideo.
- (1965). Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1965–1974. Tomo I: Plan General. Montevideo.
- Couriel, A. (1966). Necesidad de una política de desarrollo. Planificación del desarrollo. Campo y técnica del plan. Cuadernos de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, n°. 16 (I), Montevideo.

- De Mattos, C. (1979). Planes versus planificación en la experiencia latinoamericana. *Revista de la CEPAL*, agosto de 1979, pp. 79-96.
- Delfaud, P.; Gérard, Cl.; Guillaume, P.; Lesourd, J.A. (1984). *Nueva Historia Económica Mundial (Siglos XIX-XX)*. España: Vicens- Vives.
- EL PAÍS (2002). El futuro pasado, *Anuarios El País Digital* [en línea]. Disponible desde: <http://www.elpais.com.uy/Anuarios/02/12/31/anua_quep_94409.asp>. [Acceso 8 de febrero de 2012]. Montevideo, Uruguay.
- Finch, H. (2005). *La economía política del Uruguay contemporáneo. 1870-2000*. Montevideo: Banda Oriental.
- Flores Silva, M. (1998). «Enrique Iglesias: el uruguayo universal de nuestro tiempo». En *Revista Posdata*, n° 193, 5 de junio de 1998.
- Garcé, A. (2002). Ideas y competencia política en Uruguay (1960-1973). Revisando el «fracaso» de la CIDE. Montevideo: Trilce.
- (2011). Investigación y políticas públicas. Planes de desarrollo en Uruguay en tiempos de la Alianza para el Progreso. *Revista Contemporánea: Historia y problemas del siglo XX*. Volumen 2, Año 2, pp .31- 51.
- García D'Acuña, E. (1982). Pasado y Futuro de la Planificación en América Latina. *Pensamiento Iberoamericano. Revista de Política Económica*. n° 2, julio-diciembre, pp.15-45.
- Herrera, F. (1986). Alianza para el Progreso: los postulados y las realizaciones. *Revista de Estudios Internacionales*, vol. 19, n° 74, pp. 125-132.
- Hobsbawm, E. (1998). *Historia del Siglo XX*. Barcelona: Crítica.
- Iglesias, E. (1957). El curso de la política económica. *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración*, n° 11-12, pp. 283-293.
- (1965). Informe sobre el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social. Montevideo: CIDE.
 - (1999). Grandes tendencias del pensamiento latinoamericano sobre el desarrollo en la posguerra. En DE ARMAS, Gustavo; GARCÉ, Adolfo (coord.). *Técnicos y política. Saber y Poder: encuentros y desencuentros en el Uruguay contemporáneo*. Montevideo: Trilce, pp. 41-54.
- INSTITUTO DE ECONOMÍA (2003). *El Uruguay del siglo XX. La economía*. Montevideo: Banda Oriental.
- Lira, L. (2006). Revalorización de la planificación del desarrollo. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), serie *Gestión Pública* 59, agosto, Santiago de Chile.
- Mccombie, J. S. L.; Thirlwall, A. P. (1994). *Economic Growth and the Balance of Payments Constraint*. Londres: St. Martin's Press.
- Melgar, A. (1979). El plan de la CIDE quince años después. *Cuadernos del CLAEH*, n° 10, abril-junio, pp. 25-38.

- Míguez, M. (2011). La relación entre la política económica interna y la política exterior en el proyecto desarrollista argentino 1958-1962. *Revista Contemporánea: Historia y problemas del siglo XX*. volumen 2, año 2, pp. 53-78.
- Nahum, B. ; Frega, A. ; Maronna, M. ; Trochón, Y. (2011). *El fin del Uruguay liberal. 1959-1963*. Montevideo: Banda Oriental.
- Ocampo, J.A. (2008). Los paradigmas del desarrollo en la historia latinoamericana. En ALTIMIR, Oscar; IGLESIAS, Enrique; MACHINEA, José Luis (eds.). *Hacia la revisión de los paradigmas del desarrollo en América Latina*, Santiago de Chile: CEPAL - SEGIB.
- Panizza, F. (1990). *Uruguay, Batllismo y después: Pacheco, militares y tupamaros en la crisis del Uruguay batllista*. Montevideo: Banda Oriental.
- Prebisch, R. (1963). *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Rodríguez, O. (1993). *La Teoría del Subdesarrollo de la CEPAL* (octava edición). México: Siglo XXI Editores.
- (2001). Prebisch: Actualidad de sus ideas básicas. En *Revista de la CEPAL* n° 75, Santiago de Chile.
 - (2006). *El estructuralismo latinoamericano*. CEPAL, Sociedad Internacional para el Desarrollo, SID (Capítulo Uruguay), Montevideo.
- Ruiz, E. (2008). El `Uruguay próspero´ y su crisis. 1946-1964. En: *Historia del Uruguay en el siglo XX (1890- 2005)*. Montevideo: Banda Oriental- FHCE, pp. 123-162.
- Setaro, M. (1999). *Elites e instituciones. La CIDE como una estrategia para el desarrollo (1960-1967)*. Montevideo, Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de La República.
- Solari, A. E.; Boeninger, E. ; Franco, R. ; Y Palma, E. (1980). *El proceso de planificación en América latina: escenarios, problemas y perspectivas*. Santiago de Chile: CEPAL/ILPES.
- Thorp, R. (1998). *Progreso, Pobreza y Exclusión. Una Historia Económica de América Latina en el siglo XX*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.



Enrique V. Iglesias, Presidente del Banco Central, 1967 a 1968.
(Foto de 1965, Colección Caruso, diario El País).

4

LA BANCA CENTRAL EN URUGUAY Y LA POLÍTICA MONETARIA

DIEGO ABOAL

«Me tocó en lo personal la gran oportunidad de poder apoyar con convicción la salida uruguaya a la crisis desde el BID. Los hechos nos han confirmado que era el camino de salida. Uruguay ha hecho honor a su historia y a la seriedad con que forma parte de la comunidad internacional».

ENRIQUE V. IGLESIAS,

Prólogo al libro de Carlos Steneri «Al borde del abismo, Uruguay y la gran crisis del 2002-2003», Ediciones de la Banda Oriental, 2011, Montevideo.

«En la década del cincuenta comenzaba una nueva era en materia de discrecionalidad de la política monetaria. Esta nueva época coincide con el comienzo de una fase de estancamiento del país, que duró una década y media, y de tasas de inflación nunca antes vistas en Uruguay. La economía creció sólo 5% en el período comprendido entre 1954 y 1968, y la inflación alcanzó un pico de 125% en el año 1968. Éste es el período de la gestación del BCU».

4. LA BANCA CENTRAL EN URUGUAY Y LA POLÍTICA MONETARIA

Diego Aboal (CINVE, Uruguay)¹

1. INTRODUCCIÓN

Este capítulo no busca contar la historia del Banco Central del Uruguay (BCU) ni tampoco de la política monetaria en Uruguay, como el título puede inducir a pensar. Ésta no es una tarea que pueda ser acometida con las restricciones de espacio que aquí tenemos. Sin embargo, sí pretende ser el repaso breve de algunos de los hechos más importantes que involucraron a la banca central uruguaya y a la política monetaria desde comienzos del siglo XX hasta el presente.

Se pretendió relatar estos hechos a la luz de algunos eventos internacionales y de la teoría económica imperante en cada una de las épocas, en el convencimiento de que ésta era la mejor forma de comprender lo que ocurría en Uruguay. Desde ya es menester afirmar que este objetivo no se logró completamente, y será tarea de futuros trabajos alcanzarlo.

La historia de la política monetaria uruguaya, y su contracara, la política cambiaria, son fascinantes y permiten abordar la historia de la política económica del país, tal como lo afirma Enrique Iglesias en el prólogo de Aboal y Moraes (2003):

«Durante los primeros años de mi actuación pública, como investigador del Instituto de Economía, como Secretario Técnico de la CIDE, y durante el ejercicio de la Presidencia del Banco Central, pude percibir hasta dónde el valor del tipo de cambio era un elemento clave en la pugna distributiva entre grupos y en la dinámica económica. Por eso mismo, más de una vez he dicho que estoy convencido de que es posible reconstruir la historia de la política económica del país y buena parte de la historia de la política en torno a los debates y peripecias de la política cambiaria».

1 Con contribuciones y asistencia de Fiorella Pizzolon y Paola Cazulo.

Desde esta visión se escribe este capítulo.

El relato que se hará a continuación comienza con la fundación del Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU), casi a comienzos del siglo XX, y finaliza con algunas reflexiones sobre el debate que se está procesando en la actualidad respecto a los roles que deberá tener la banca central que surja de la de la depresión económica por la que está atravesando el mundo desarrollado. En el medio, pasaremos por la época del patrón oro, la época del control de cambios, la época de la discreción en la política monetaria y la inflación desenfrenada, por las distintas crisis cambiarias y los sucesivos planes de estabilización, y por la nueva política de metas de inflación de un dígito de la primera década del siglo XXI.

2. DESDE LA CREACIÓN DEL BROU HASTA LA CRISIS DEL 29

Previo a la fundación del BROU, en el año 1896, la creación de dinero estaba en manos de los bancos privados. A partir de esta fecha el BROU comienza a constituirse, gradualmente², en el poder monopólico en materia de emisión de moneda en el país. La emisión de dinero estaba dentro del patrón oro que regía a nivel mundial, y que tenía por centro a Londres y a la libra esterlina.

Hasta 1914 la emisión estaba condicionada por el encaje en oro, que en el caso de la emisión mayor se situaba en 40%, con la limitación adicional de no superar un múltiplo del capital del BROU³. Esta emisión era convertible a oro y a plata en menor proporción. El país presentó en este período un saldo en balanza comercial que permitió la acumulación de importantes reservas auríferas. En general, la mayor restricción a la emisión estaba dada por el capital del BROU.

En 1914, como consecuencia de la primera guerra mundial y las consiguientes necesidades de emisión por encima de lo que las reservas de oro permitían, el patrón oro entra en crisis a nivel mundial. En Uruguay y a consecuencia de estos he-

2 Los bancos privados siguen emitiendo hasta la primera década del siglo XX. En el año 1905 vence la concesión dada al Banco de Londres para emitir y en 1907 la dada al Banco Italiano.

3 «El BROU podía [según la ley de creación del mismo, n° 2480/1896] emitir hasta el 50% de su capital realizado en billetes menores de \$10, convertibles en plata u oro sellado, a elección del Banco. En cuanto a la emisión mayor podía emitir hasta el duplo del capital realizado en billetes pagaderos en oro al portador y a la vista (convertibles), debiendo conservar en todo tiempo un encaje oro que no bajara del 40% de los depósitos a la vista y de su emisión mayor en circulación». (Damonte y Saráchaga, 1971, pág. 30).

chos, se decreta la inconvertibilidad de la moneda y la prohibición de exportación de oro en dicho año⁴. Ésta fue la partida de defunción del patrón oro en Uruguay.

Sin embargo, si bien sucesivas leyes otorgaron cierto margen de acción para la emisión, en lo esencial el sistema permaneció atado al encaje oro, y por tanto, conservó su dependencia del comercio exterior y su rigidez para atender adecuadamente a la demanda de circulante. Algunas memorias del BROU reflejaban las dificultades que el sistema imponía:

«No obstante la ampliación del 14/01/16, resultó insuficiente el límite legal de emisión para las necesidades de la circulación, viéndose obligado el BROU a hacer uso de la facultad de emitir certificados de depósito metálico y más de una vez, el Banco se vio obligado a lanzar a la plaza, oro amonedado, para servir en los pagos». Memoria del BROU (1916), citado por Damonte y Saráchaga (1971, pág. 41).

La cotización del peso oro uruguayo, con algunas fluctuaciones, se mantuvo relativamente constante con respecto a la libra esterlina durante todo el período, como era dable esperar en un sistema monetario internacional y local como el que imperaba. En los años veinte el sistema cambiario podía caracterizarse como de flotación sucia, ya que el BROU intervenía frecuentemente en el mercado de cambios.

Las teorías monetarias de la época permitían inferir las dificultades que un régimen como el imperante podía tener sobre la economía. La teoría cuantitativa del dinero popularizada a comienzos del siglo XX, con enfoques distintos, por Irving Fisher y la Escuela de Cambridge, cuyos máximos exponentes fueron Alfred Marshall y Arthur Cecil Pigou, postulaba que la demanda de dinero era proporcional al nivel de actividad en términos nominales. Por tanto, un nivel creciente de actividad económica demandaba más circulante. En caso de no existir mayor oferta de dinero, era dable esperar caída de precios y salarios y del nivel de actividad, en la medida en que los precios y salarios no lograsen ajustar por completo el desequilibrio⁵.

4 Si bien esto se hace en forma temporal a través de la Ley 5150/1914, la medida fue prorrogada por sucesivas leyes, hasta que en 1923 se establece que la inconvertibilidad rige hasta nueva resolución en contrario.

5 La teoría cuantitativa tenía su expresión en la siguiente famosa ecuación $PY=MV$ o alternativamente $M=kPY$, donde P era el nivel de precios, Y el ingreso o nivel de actividad real, M la cantidad de dinero y V y k , la velocidad y la inversa de la velocidad de circulación del dinero respectivamente. Es importante señalar que los teóricos de esta corriente confiaban en el mecanismo de ajuste vía precios, por lo cual, el nivel de actividad no debería verse afectado por la alteración de variables nominales como la cantidad de dinero.

Las fluctuaciones de la economía internacional se transmitían al país a través de la balanza comercial, las reservas de oro y la cantidad de dinero circulante. De hecho, la política monetaria implícita en el patrón oro implicaba, al estar atada a la disponibilidad de oro, que los shocks que se recibían a través del comercio exterior se transmitieran a toda la economía, sin posibilidad alguna de ser amortiguados. Esta característica del sistema fue la causa de su desaparición en el mundo en la década del treinta, como veremos en la próxima sección.

3. LA CRISIS DEL 29 Y EL AVANCE HACIA UN SISTEMA MONETARIO MÁS FLEXIBLE

El golpe de gracia al patrón oro lo dio la crisis del año 1929⁶. El derrumbe de Wall Street y las ondas expansivas que ello causó generaron presiones insostenibles sobre un sistema que no tenía la flexibilidad suficiente para lidiar con la crisis. Bajo el patrón oro sólo era posible un ajuste a través de reducciones de precios y salarios. Un economista inglés de la época señalaba:

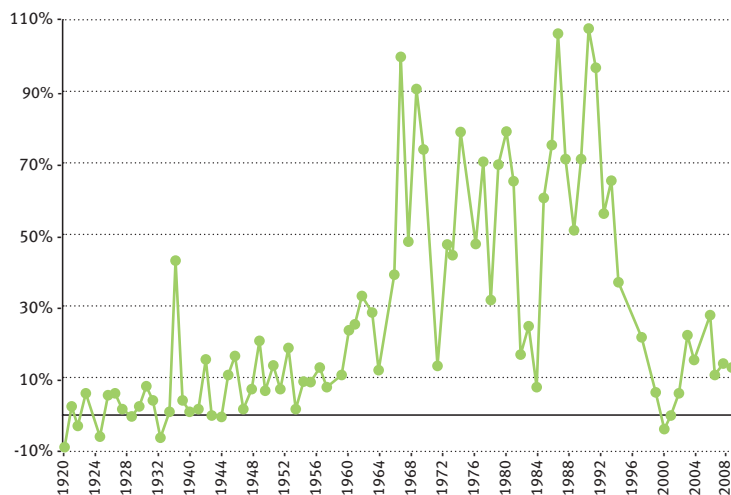
«La pérdida de oro, o la tasa de interés más alta, sólo puede restablecer el equilibrio internacional a través de la reducción de los precios internos. De todos estos, el más importante es el salario. El salario y otros ingresos del trabajo se reducirán. Esto tendrá un doble efecto. Por una parte, los asalariados y otros agentes tendrán menos para gastar e importar. Por otra parte los costos de todas las industrias, incluidas las exportadoras, serán reducidos. Por tanto, las exportaciones serán estimuladas y las importaciones contenidas, hasta que ambos flujos se igualen». F. C. Benham (1931), citado por Eichengreen y Temin (2000, pág. 188, traducción del autor).

Por supuesto, existía una alternativa menos dolorosa, abandonar el patrón oro y devaluar la moneda, camino que muchos países siguieron, incluidos el Reino Unido y Estados Unidos en 1931 y 1933 respectivamente.

6 Aunque esto no implica necesariamente que la última causó a la primera. Algunos autores, como Eichengreen y Temin (2000), sostienen que el patrón oro causó la crisis de 1929. Estos autores señalan que la mentalidad asociada al patrón oro y sus instituciones limitaron la respuesta a la crisis por parte de los gobiernos y los bancos centrales, y de hecho condujeron a políticas que agravaron la situación económica.

Uruguay no era ajeno a estos problemas. De acuerdo a las mejores estimaciones disponibles⁷, el PIB de Uruguay se contrajo en más de 17% en el año 1931 (ver gráfico 4) y se produjo una devaluación de la moneda que llevó a un crecimiento del tipo de cambio de 55% (ver gráfico 2), algo completamente inusual en un país cuya moneda había estado atada al oro, de una forma u otra, y donde el BROU participaba activamente para evitar fluctuaciones del tipo de cambio. Se argumenta que, en parte, la crisis desatada en estos años y la poca flexibilidad institucional que existía para enfrentarla fueron factores explicativos del golpe de Estado de 1933⁸.

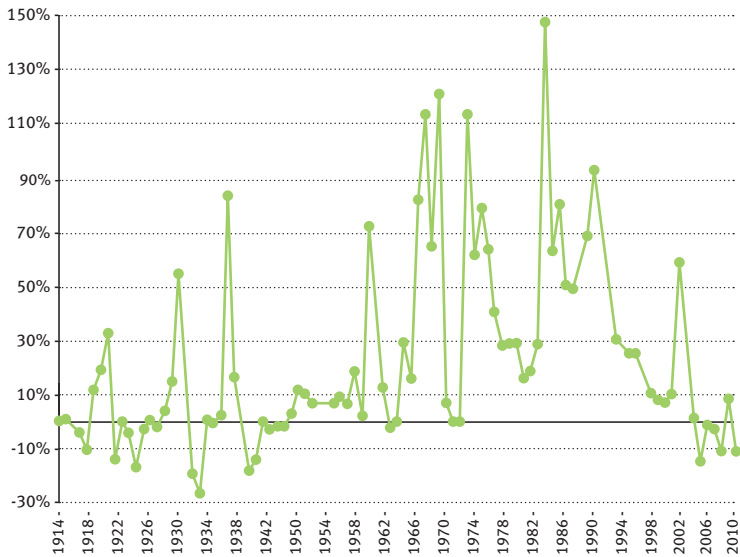
Gráfico 1. Emisión fuera del BCU (variación anual, a fin de año), 1920-2010.



Fuente: BCU.

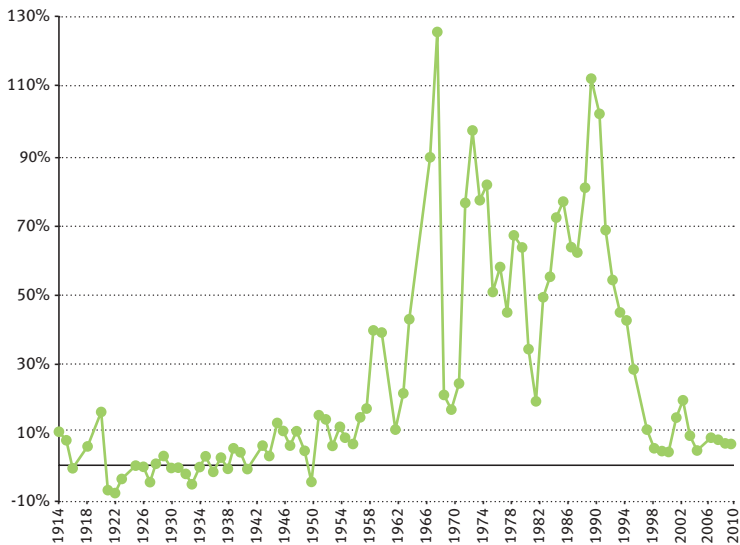
- 7 Las estimaciones del PIB corresponden a Bértola (1998).
- 8 Gabriel Terra fue elegido Presidente de la República en el año 1931, y dio el golpe de Estado en 1933. La Constitución de 1918 establecía un Poder Ejecutivo que estaba organizado en torno a dos instituciones, el Presidente de la República y el Consejo Nacional de Administración integrado por 9 miembros. En esta forma institucional el presidente no tenía competencias en materia económica, sus únicas responsabilidades eran la defensa del país, el mantenimiento del orden interno y las relaciones exteriores. Esto, sumado a las dificultades para tomar decisiones económicas en un órgano colegiado como el Consejo Nacional de Gobierno, es lo que según Terra justificaba la ruptura institucional.

Gráfico 2. Tipo de cambio dólar/peso (variación anual promedio), 1914-2010.

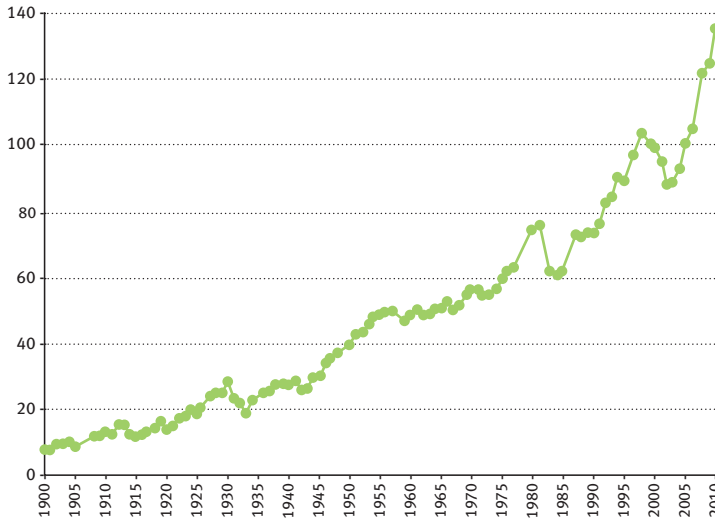


Fuente: Aboal y Calvo (2000) y BCU.

Gráfico 3. Inflación (promedio anual).



Fuente: Aboal e INE.

Gráfico 4. PIB (Índice de volumen físico 2005=100).

Fuente: Bértola (1998) y BCU.

En el año 1931, ante las crecientes dificultades cambiarias y las preocupaciones por la pérdida de valor de la moneda, surge el tristemente célebre control de cambios⁹, que con distintos formatos permanecería en el país hasta la década del setenta, con algunas interrupciones esporádicas¹⁰. El origen del control de cambios se dio a partir de la conformación de una comisión de notables nombrada por el Ministro de Hacienda Javier Mendivil¹¹. El debate en esta comisión giró en torno a tres posiciones:

«Frugoni propuso la reincorporación al patrón oro [...] invocando las ventajas de la solidez de la moneda. Supervielle defendió la solución de la flotación [] alegando que

-
- 9 Este sistema dio lugar a una intervención extrema del Estado en la vida económica del país, aun a nivel de empresas individuales, lo que como es obvio, causó enormes distorsiones en distintos mercados y hasta algunos casos probados de corrupción en el manejo de las divisas.
- 10 Regirá hasta 1974 con excepción de tres períodos intermedios: durante la Segunda Guerra Mundial, durante la guerra de Corea y durante los primeros años del plan de estabilización conocido como la reforma cambiaria y monetaria del año 1959.
- 11 Comisión de estudio sobre la desvalorización de la moneda, integrada por: Eduardo Acevedo Álvarez, Ricardo Cosío, Emilio Frugoni, Julio Ma. Llamas, Pablo Ma. Minelli, Octavio Morató, Carlos Quijano, José Serrato y Luis Supervielle. Octavio Morató, Gerente General del BROU, actuaba como secretario de la comisión.

la flexibilidad del valor de la moneda ayudaría a los productores en la coyuntura fuertemente recesiva en que el mundo se hallaba. Los demás se plegaron todos a la tesis del control de cambios. Frugoni y Supervielle se batieron sin éxito en la defensa de las opciones de mercado (que podrían describirse respectivamente como «fijación del precio del dinero» y «fijación de la cantidad de dinero» por la autoridad competente), mientras que el resto defendió la postura dirigista (fijación a la vez del precio y la cantidad de dinero a través de la intervención directa de la autoridad, mediante un racionamiento de las divisas), invocando una gama de razones sumamente variadas, como la «inconveniencia» de la exportación de oro (Quijano, Serrato, Acevedo Álvarez), la conveniencia de evitar la especulación y la evasión de capitales (Morató) y la inconveniencia de restringir el crédito del BROU, como la disciplina monetaria lo exigiría en régimen de patrón oro (Serrato, Acevedo Álvarez)». (Ramón Díaz, 2003, pág. 116).

El control de cambios en su versión más definitiva¹² implicaba que las divisas relacionadas al comercio exterior de bienes debían pasar forzosamente por el BROU, el que las compraba o vendía a distintos precios, según el tipo de bien del que provenían (bien que se exportaba) o al que estaban dirigidas (bien que se importaba). En forma paralela funcionaba un mercado libre donde se podía comercializar todas las divisas provenientes de otros orígenes o dirigidas hacia otros destinos. En este último mercado era donde se reflejaban las acciones de política, en especial de política monetaria, como veremos a lo largo de este capítulo.

La capacidad para emitir del BROU siguió limitada, aun cuando se toman algunas medidas de flexibilización¹³, lo que desemboca en el revalúo del oro del año 1935. El Ministro de Hacienda de la época, el Dr. César Charlone, aprovechando la depreciación de las monedas internacionales, «ajustó» el valor del stock de oro en el año 1935, lo que le permitió realizar una importante emisión sin afectar el tipo de cambio ni a la inflación (véanse los gráficos 1 a 3). Por estas hazañas sería apodado «Fu-Manchú», rememorando a un famoso mago de la época¹⁴.

La misma ley que revalúa las reservas metálicas en el año 1935¹⁵ da lugar a la creación del Departamento de Emisión del BROU, base sobre la que se estructurará el Banco Central del Uruguay en el año 1967.

12 Aquella establecida a partir de 1934, y que se estructuró en forma definitiva en 1941 con la ley 10.000.

13 Por ejemplo, en el año 1929 se levantan los requerimientos para la emisión mayor que hacían referencia al capital del BROU, y sólo permanece el requisito de encaje oro del 40%.

14 David Bamberg, más conocido como Fu-Manchú, nació en Inglaterra en 1904 en el seno de una dinastía de magos. Estrenó en el viejo Teatro San Martín de Buenos Aires en 1929.

15 Ley 9496/1935.

Las consecuencias de la crisis siguieron sintiéndose en los años siguientes y esto impactó en aspectos relacionados a la política monetaria y cambiaria. En 1938 se procedió a una nueva ley de revalúo del oro, alterando la paridad legal. El contenido de oro del peso pasó de 1,556 gramos a 0,585. Esto implicó una fuerte devaluación del peso; el tipo de cambio con respecto al dólar en el mercado libre se incrementa 83% en ese año (véase gráfico 2).

Los principales puntales de emisión que se utilizaron durante los años treinta y buena parte de los cuarenta continuaron siendo el oro y el capital del BROU. El redescuento bancario fue autorizado por leyes especiales y con montos determinados, pero permaneció como un puntal de emisión marginal hasta fines de los cuarenta. Por tanto, los márgenes de acción de la política monetaria permanecían limitados, lo que seguramente explica las bajas tasas de crecimiento de la emisión y de la inflación en estas décadas.

En materia de teoría económica, Keynes revolucionó el pensamiento económico de la época con su Teoría del Empleo, el Interés y el Dinero de 1936. En su obra Keynes discute la tesis clásica de que variables nominales no afectan a las variables reales, y en particular que la política monetaria no afecta al nivel de actividad, lo que estaría asegurado por la flexibilidad de los precios. Para Keynes no existe la flexibilidad perfecta de precios y por tanto el nivel de la demanda agregada puede afectar el nivel de ingreso, lo que determina que tanto la política fiscal como la monetaria, con menor efectividad, pueden ser utilizadas para expandir el nivel de actividad en momentos de recesión o depresión.

Esto implicaba un cambio de paradigma muy importante, en especial en lo que respecta al rol que debían cumplir los bancos centrales. Es interesante en este punto recoger algunos párrafos de un trabajo de Enrique Iglesias (1954) que resume de forma muy clara este cambio de paradigmas:

«Es conocida la evolución que han seguido los modernos sistemas de emisión. Partiendo de la etapa clásica y ortodoxa en materia económica, para la cual la moneda como tal no ejercía por definición ninguna influencia en el aparato productivo, sino que se le asignaba una mera función agilitadora de los cambios, hasta el momento actual en que se le reconoce como un poderoso instrumento de política económica, el concepto y las bases de los sistemas de emisión han variado fundamentalmente. Dentro de las política del patrón oro clásico, el sistema de emisión en manos de la autoridad central tenía como únicas finalidades: a) garantizar la integridad cualitativa y cuantitativa del metal contenido en la moneda emitida; b) asegurar a la comunidad la posibilidad de conversión del papel en metal y la libertad de fusión y acuñación del mismo metal; c) seguir un rígido principio de respaldo metálico para las cantidades de billetes emitidos contra metal; d) asegurar a la comunidad internacional,

la libre exportación e importación de metal. Es de hacer notar al mismo tiempo, que la noción de moneda se asimilaba a un instrumento concreto –metal– con un valor intrínseco además de su función de cambio. Avanzado el tiempo, ambos conceptos –sistema de emisión y moneda– se transformaron sustancialmente. A raíz de la crisis de 1929 y luego del aporte keynesiano, se reconoció la influencia del aparato monetario sobre el sistema económico y se observó que su influencia no era siempre pasiva con relación a éste. Se cambió entonces la base teórica de lo que debía ser un buen sistema de emisión para concebir un patrón monetario funcionando dentro de un sistema económico nacional, al servicio de los objetivos generales de ocupación total de los factores y desarrollo armónico y creciente del ingreso nacional. En esa forma nació la noción de “papel moneda controlado”. Dentro de este concepto, el sistema de emisión, como una parte importante de la política monetaria, dejó de ser un procedimiento automático para convertirse en una intervención activa en el mercado monetario que neutralizara la influencia de la moneda sobre el sistema económico y en especial sobre el nivel general de precios. La propia noción de moneda varió. De un concepto metalista se pasó a definir el dinero como un simple instrumento de cambio cuya existencia venía impuesta por la autoridad emisora con independencia de su respaldo metálico. [] Dentro de ese planteamiento, las funciones esenciales de un sistema de emisión nacional pueden concretarse en: a) proporcionar los medios de pago requeridos para el funcionamiento de la creación y comercialización de los bienes y servicios producidos en el país; b) sujetar esa creación al principio de las “legítimas necesidades del mercado” evitando totalmente la creación inorgánica o descontrolada de los medios de pago que no respondan a exigencias reales de la plaza; c) emplear en la consecución de estos objetivos, distintas políticas en el campo monetario y crediticio (políticas de encaje flexibles, de redescuento de acción directa del Banco Central, de contralor selectivo del crédito, etc.); d) orientar la creación de medios de pago por parte del organismo emisor y de los bancos en función de los principios de elasticidad y seguridad¹⁶».

Es interesante notar cómo Iglesias parece identificar claramente el dilema al que se ve enfrentada la política monetaria. Por una parte se le reconoce la capacidad de afectar el nivel de ingreso y por tanto su capacidad para lograr la «ocupación total de los factores», y por otra, el riesgo de la «creación inorgánica o des-

16 Enrique Iglesias entendía «por un sistema de emisión elástico aquél cuyo mecanismo de creación de medios de pago se adapta fácilmente y sin desplazamientos en el tiempo, a las mayores o menores necesidades de circulante requerido por la plaza» y por sistema de emisión seguro aquél que «es capaz de garantizar el poder adquisitivo de los medios de pago en el tiempo».

controlada de los medios de pago» que podría causar presiones inflacionarias¹⁷, que por otra parte ya se insinuaban en el país en el año en que este documento fue escrito (véase gráfico 3).

Posiblemente esta visión más activa de la política monetaria por parte de la teoría es la que explica el rol más determinante que empiezan a tener los redescuentos, hacia fines de los años cuarenta y comienzos de los cincuenta, en la emisión de dinero. Según cifras exhibidas por Damonte y Saráchaga (1971) el redescuento pasa de representar el 6,2% de los puntales de emisión en el año 1947 a llegar al 43% en 1955. Hasta 1950 el redescuento se daba siempre con un límite máximo; a partir de ese año se elimina ese límite, aunque se establecen algunas restricciones con respecto a qué documentos pueden ser objeto del redescuento. Esto implica nuevas reglas de juego para la política monetaria del país, la que comienza a contar con una flexibilidad que nunca había tenido, con consecuencias importantes en distintos aspectos económicos, como veremos en las próximas secciones.

4. EL CAMINO HACIA LA CREACIÓN DEL BANCO CENTRAL DEL URUGUAY

En la década del cincuenta comenzaba una nueva era en materia de discrecionalidad de la política monetaria. Esta nueva época coincide con el comienzo de una fase de estancamiento del país, que duró una década y media, y de tasas de inflación nunca antes vistas en Uruguay. La economía creció sólo 5% en el período comprendido entre 1954 y 1968, y la inflación alcanzó un pico de 125% en el año 1968. Éste es el período de la gestación del BCU.

Las ideas que dieron origen al BCU pueden rastrearse hasta los trabajos del Instituto de Teoría y Política Económica de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad de la República (aunque ya existen referencias en la década del treinta)¹⁸. Ya se ha mencionado el trabajo de Enrique Iglesias, publicado como número 5 del Instituto de Teoría y Política Económica, pero también debemos citar como antecedente el trabajo número 4 de dicho instituto, cuyos autores son Luis Faroppa, Enrique Iglesias e Israel Wonsewer (1954).

17 Es interesante notar que este trabajo es previo al trabajo de William Phillips de 1958 que dio lugar a la famosa curva de Phillips, que en su concepción teórica más básica (formalizada por Paul Samuelson y Robert Solow) establecía una relación negativa y estable entre inflación y desempleo.

18 Creado en el año 1954 a partir del Instituto de Economía Bancaria y Monetaria y dirigido por Luis Faroppa. Este instituto y el Instituto de la Coyuntura Económica Nacional darían lugar luego al Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad de la República.

Al respecto, Garcé (2002) señala que Luis Batlle ofreció el Ministerio de Hacienda en el año 1956 a Luis Faroppa, director del Instituto de Teoría y Política Monetarias de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, pero esta designación se vio frustrada ante la negativa de Batlle a dos condiciones programáticas de Faroppa: la creación del Banco Central y el impuesto a la renta. Garcé también señala que en la época el ruralismo realizó una intensa campaña a favor de la creación de un banco central¹⁹ y generó un debate público muy importante en torno al tema. La semilla para la creación del Banco Central estaba plantada.

Como se ha mencionado, a partir de la década del cincuenta la política monetaria comenzó a transitar por un camino de mayor flexibilidad y discreción. Las trabas para emitir fueron cayendo hasta que la discreción fue total, lo que desencadenó un proceso inflacionario como nunca se había visto en la historia (véase gráfico 3). Por su parte, la política cambiaria enmarcada dentro del sistema de control de cambios era un verdadero caos. Los grupos de presión imponían su peso en las decisiones de cómo asignar las divisas y las distorsiones se extendían a múltiples mercados. En las «mejores épocas» del sistema se logró la hazaña de administrar un sinnúmero de tipos de cambio alternativos, en algunos casos con propósitos dudosos.

La devaluación, junto con la crisis bancaria del año 1958, fue el escenario perfecto para que por primera vez en el siglo el Partido Nacional ganara las elecciones. En pleno estancamiento y con niveles inflacionarios muy importantes, se lleva a cabo la reforma cambiaria y monetaria del año 1959, bajo el liderazgo del Ministro de Hacienda Juan Eduardo Azzini. El plan de estabilización se implementó con el apoyo del FMI, y Uruguay firmó la primera carta de intención con este organismo (ésta operaba como un mecanismo para reducir la discreción en el manejo de la política monetaria).

La reforma buscó dar mayor disciplina fiscal, y llevar los precios y el tipo de cambio a niveles «realistas», ya que estaban distorsionados por el control de cambios, además de lograr su estabilización. Entre otras medidas, se elimina el contralor de exportaciones e importaciones, se altera la paridad con el oro—lo que implicó en los hechos una devaluación de más del 40%, que se sumaba a la del año 1958 (cuando se superó el 70%)— y se establece un nuevo régimen de emisión basado en el oro y en los redescuentos, eliminando otros puntales de emisión. A consecuencia de las devaluaciones de los años '58 y '59, la inflación

19 El ruralismo, impulsado en sus orígenes por Domingo Bordaberry, padre del posterior presidente y dictador Juan María Bordaberry, y Benito Nardone, era un movimiento gremial que se convirtió en una corriente política importante dentro del Partido Nacional en la década del cincuenta.

alcanza casi 40% en el año 1959, un nuevo récord en el país. Sin embargo, comienza a ceder paulatinamente y se ubica cercana al 10% en el último año de este período de gobierno (1962).

No obstante, los logros de este plan de estabilización son temporarios, ya que la inflación comienza una tendencia alcista a partir del año 1963, y alcanza el récord histórico, afortunadamente aún no batido, de 125% en 1968. En 1965 se da una nueva crisis bancaria. Este contexto era más que propicio para la creación de un Banco Central que pudiera encargarse del problema de la inflación a través de la política monetaria, y de la supervisión del sistema financiero, con el fin de evitar nuevas crisis bancarias.

En 1962 la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE)²⁰, bajo la dirección de su Secretario Técnico, Enrique Iglesias, inició una evaluación general de la situación de Uruguay, e investigaciones, con el fin de conocer más profundamente la realidad nacional. Con el apoyo de varias instituciones se relevaron estadísticas e información económica a partir de las cuales se elaboró el primer diagnóstico global de la situación económica nacional titulado «Estudio Económico del Uruguay. Evolución y Perspectivas» (1963). Este estudio permitió diagnosticar serios problemas dentro de la economía, destacándose el proceso de estancamiento económico y el crecimiento de la inflación. Se concluye también que el elemento condicionante de toda posibilidad de desarrollo reside en el proceso inflacionario.

A partir del mencionado estudio, la CIDE realizó, a pedido del Poder Ejecutivo, el «Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social. 1965-1974». Dentro de este plan se proponía un «Programa de Reformas básicas», el cual incluía una reforma de la organización financiera y bancaria, y un Plan de Estabilización contenido en el «Programa Anual de Financiamiento», el cual abordaba el problema de los precios y del financiamiento, elementos claves dada la situación inflacionaria que atravesaba el país. Dentro de las medidas de política económica se establecía la necesidad de la «creación de un Banco Central a partir del [...] Departamento de Emisión del BROU».

Finalmente la creación del Banco Central queda plasmada en la Constitución de 1967 y Enrique Iglesias se convierte en su primer presidente, señalando al momento de instalación del directorio que:

«Teniendo en sus manos el manejo de los sensibles y delicados instrumentos monetarios y cambiarios, [el BCU] viene a constituir una pieza esencial en el mantenimiento

20 La CIDE fue creada en el año 1960 por un decreto del Ministro de Hacienda Juan Eduardo Azzini. Véase más detalles en el capítulo 3 de este libro.

de la sanidad de la moneda, en la lucha contra la inflación y en la conservación de las reservas externas del país. En este sentido, las modernas concepciones del banquero central en sus responsabilidades frente a los objetivos del Gobierno no lo convierten por cierto en un obstinado defensor de la estabilidad monetaria a cualquier precio, sino al servicio además, de un conjunto coherente de políticas, que deberán incluir el mantenimiento de las reservas internacionales, un adecuado nivel de actividad y empleo y un aceptable grado de desarrollo económico». (Seguí y Natero, 1985, pág. 297).

Nuevamente, la necesidad de mantener un equilibrio entre los objetivos de estabilización del producto y de la inflación está presente aquí.

5. DESDE LA CREACIÓN DEL BANCO CENTRAL DEL URUGUAY HASTA EL FIN DE LA DÉCADA DEL OCHENTA

El primer año de existencia del BCU estuvo cargado de acción. El gobierno de Jorge Pacheco Areco implantó en 1968 un plan de choque contra la inflación que incluía el congelamiento de precios y salarios. La inflación cayó a partir de 1969 y hasta 1970. En 1972, se elabora un Plan Nacional de Desarrollo, por parte de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), que se plantea eliminar en forma paulatina el control de precios. Dicho plan, en el plano monetario, pretendía mesura en la expansión monetaria para moderar la inflación y evitar presiones sobre la balanza de pagos.

En 1974 se inicia un proceso de liberalización económica. Este proceso termina aproximadamente a fines de la década, e incluye la eliminación de los controles de precios, la liberalización financiera y la reducción de obstáculos al comercio. Los controles de precios fueron casi completamente eliminados en este período. El mercado cambiario se liberalizó en 1974; se autorizaron los depósitos en dólares y los movimientos irrestrictos de capital. En 1977, los controles sobre la entrada al sistema bancario se retiraron y las tasas de interés se liberalizaron en 1979. La liberalización comercial no avanzó en forma significativa. A pesar de que las cuotas de importación y los impuestos sobre las exportaciones tradicionales fueron eliminados progresivamente, las tarifas no habrían de reducirse de forma significativa hasta después de 1980.

Simultáneamente, como se ha comentado, el gobierno impulsó un plan de estabilización con el objetivo de controlar la tasa de inflación, que alcanzó el 97% en 1973. La política anti-inflacionaria incluía la reducción del crecimiento de la emisión y del déficit fiscal. La política monetaria entre 1974 y 1978 intentó restringir la oferta monetaria a través de instrumentos como el encaje, las operaciones de mercado abierto, el control del crédito al gobierno central y el control del redescuento y de los anticipos a las exportaciones. Pero esta política no logró contener

la expansión monetaria que comenzó a darse por la vía de la monetización de la entrada de capitales. En el año 1978 la inflación se encuentra aún en 45%.

A finales de 1978, la política antiinflacionaria es una prioridad, y tiene precedencia sobre todos los demás objetivos de política. En el marco del Enfoque Monetario de la Balanza de Pagos (EMBP) se diseña un nuevo plan de estabilización. Se pone en marcha un calendario preanunciado de devaluación que fue conocido en Uruguay como «la tablita». El objetivo era hacer converger la inflación interna a la internacional (o de Estados Unidos) a través de devaluaciones que fueran menores que la diferencia entre la inflación doméstica y la inflación internacional. Entre los defensores de este enfoque se encontraba el hoy Premio Nobel de economía Robert Mundell, quien estuvo asesorando al BCU²¹.

La teoría Monetarista que tuvo su auge en los setenta partía de algunos preceptos básicos:²²

«La inflación es, en esencia, un fenómeno monetario, y por tanto, la tasa de crecimiento de la oferta monetaria explica la tasa de inflación. El sistema económico tiene la virtud de volver rápidamente al equilibrio de pleno empleo después de cualquier shock negativo (se confía en el mecanismo de ajuste automático). Cualquier tasa de crecimiento de la oferta monetaria es compatible con el pleno empleo, aunque genere tasas de inflación distintas. No se cree en la política activista de demanda, tanto fiscal como monetaria, prefiriéndose la política monetaria de largo plazo con reglas u objetivos preestablecidos. Por tanto, se desaconseja la discreción en el manejo de la política monetaria». (Frisch, 1983).

El EMBP traslada algunos de los conceptos básicos de esta teoría a una economía abierta. El enfoque monetario de la balanza de pagos para economías abiertas incluye una ecuación de paridad de poderes de compra. Es decir, la inflación interna, en equilibrio, debe ser igual a la devaluación más la inflación internacional. En este enfoque, con un sistema de tipo de cambio variable, la tasa de crecimiento de la oferta monetaria será la que determine la tasa de crecimiento del tipo de cambio, la que se trasladará a la inflación a través de la ecuación de paridad de poderes de compra. Por tanto, reducir la depreciación a través de contener la emisión es clave, según este enfoque, para reducir la inflación.

21 Entre los principales exponentes de esta corriente, además del propio Mundell, se encuentran Jacob Frankel y Harry Johnson.

22 El exponente más importante de la corriente es Milton Friedman. Dos de los autores asociados a una variante de esta corriente son Robert Lucas y Thomas Sargent. Estos presentan una teoría que incluye una innovación que será trascendente en el pensamiento económico: las expectativas racionales.

El plan tuvo un relativo éxito en contener la inflación (véase gráfico 3) pero generó desequilibrios que hicieron vulnerable a la economía ante los shocks externos negativos que habrían de producirse a comienzos de la década del ochenta.

La lenta convergencia de la inflación interna a la inflación internacional generó apreciación del tipo de cambio real. A principios de los años ochenta, la economía uruguaya presenta importaciones en auge, una cuenta comercial altamente deficitaria, un sector no transable en rápida expansión, importantes entradas de capitales, crecimiento relevante del sector financiero, un boom del precio de los activos y bajo desempleo. La situación parece lejos de ser sostenible. Sin embargo, no se tomaron medidas, como es habitual en estas coyunturas.

A raíz de la devaluación en Argentina de principios de 1981, la economía uruguaya deja de crecer en el segundo trimestre de 1981, y en el cuarto trimestre el PIB cae 9% con respecto al primer trimestre; esto muestra el comienzo del fin del plan de estabilización. Sin embargo, al igual que antes en Argentina, confiando en el EMBP, se cree que el ajuste automático habrá de procesarse, y la economía resistirá.

En marzo de 1982, cuatro bancos locales, que representan una quinta parte del sector bancario, serán intervenidos por el Banco Central debido a problemas de «liquidez». En julio de 1982, el presidente del Banco Central, Gil Díaz, renuncia. En septiembre de 1982, después de la crisis mexicana, hay una corrida contra el sistema bancario. En este episodio, el BCU pierde 600 millones de dólares. El Gobierno agota las líneas de crédito de las empresas públicas en un último intento por sostener el sistema cambiario. El 28 de noviembre se devalúa.

Luego de la crisis de 1982 y ya en democracia se sigue una política de tipo de cambio real competitivo, lo que significaba en los hechos una meta implícita sobre el tipo de cambio real. Esto generó un nuevo proceso inflacionario que culminó cercano a batir el récord de inflación del año 1968, en 1990. Era hora de un nuevo plan de estabilización.

6. DESDE EL PLAN DE ESTABILIZACIÓN DE 1991 HASTA HOY²³

A fines de 1990, y con una inflación que supera el 110%, comienza un nuevo intento estabilizador en Uruguay, cuyo instrumento fundamental es el tipo de cambio. El régimen adoptado es el de bandas cambiarias deslizantes. Empieza un período de más de una década donde la política monetaria pasa a estar nuevamente subordinada a la política cambiaria.

23 En esta sección se usa en forma libre texto perteneciente a Aboal, Lanzilotta y Perera (2006).

El plan de estabilización logró a comienzos de 1998, y por primera vez en más de cuatro décadas, que la inflación se ubicara por debajo del 10% anual. Esto fue realmente un logro de dimensiones históricas. Sin embargo, y a pesar de la tendencia decreciente de la inflación y de la estabilidad del tipo de cambio (que se ubicaba normalmente en el piso de la banda cambiaria), en abril de dicho año el gobierno decide redoblar la apuesta, y aun bajo un contexto internacional amenazante, decide reducir la amplitud de la banda cambiaria de 7% a 3%.

Ocho meses más tarde, la situación de presión sobre el Real que venía insinuándose desde antes de las elecciones de 1998 en Brasil, y en buena parte como consecuencia del contexto de crisis financiera internacional, tiene como corolario la devaluación de dicha moneda en enero de 1999. Esto generó una presión muy fuerte sobre la economía uruguaya.

A esto se sumó, en el año 2001, el cataclismo económico en Argentina que se manifestó en dicho país en una reducción en los niveles de ingreso, en severas restricciones financieras que supuso la instauración del denominado «corralito», y en el abrupto cambio de precios relativos con respecto al resto del mundo. Todo esto impactó muy fuertemente sobre nuestras exportaciones de bienes y servicios (fundamentalmente turismo) hacia Argentina.

Sin embargo, los efectos de la crisis económica argentina sobre Uruguay no se detuvieron allí. Existió adicionalmente una suerte de efecto contagio de la corrida de depósitos en Argentina, que comenzó con el retiro de depósitos por parte de argentinos y que se extendió luego también a uruguayos. La crisis se magnificó por las maniobras fraudulentas de algunos directivos de algunas instituciones de la plaza financiera, y el deterioro consiguiente de la confianza de los depositantes.

Luego de que el problema llegara al sistema financiero, el nivel de reservas se tornó claramente insuficiente para atender simultáneamente tres objetivos: mantener el sistema cambiario, cubrir las necesidades financieras del gobierno y mantener el papel de prestamista en última instancia del Banco Central. En este contexto, la decisión de devaluar la moneda fue impostergable.

En el año 2002 se abandonó el plan de estabilización basado en bandas cambiarias que había guiado la política monetaria del país por más de una década. Este cambio supuso el pasaje a una novel situación de flotación del tipo de cambio y de redefinición de la política monetaria. Ésta es una fase donde la política monetaria activa recupera terreno y el BCU recobra protagonismo.

La política monetaria que se construyó a partir de la devaluación de 2002 muestra una convergencia hacia a un régimen de objetivo inflación. La primera etapa, que duró sólo algunos meses, estuvo caracterizada por la inexistencia de un ancla. Luego, hacia fines del año 2002, la base monetaria comenzó a ser utilizada como

ancla nominal del sistema, hecho que marcó el comienzo de una segunda etapa en este proceso. Simultáneamente, se definieron metas indicativas de inflación.

La tercera etapa, que comenzó en el año 2004, mostró un compromiso más fuerte con las metas de inflación trazadas. Este mayor compromiso implicó el pasaje de una meta puntual de base monetaria a una meta de rango, con el propósito de dar mayor flexibilidad a la política monetaria, lo que en teoría facilitarían el logro de los objetivos propuestos de inflación. La etapa final queda definida a partir de mediados de 2005, cuando la base monetaria pasa a ser sólo una meta indicativa. A fines de 2005 se elimina definitivamente esta meta, constituyéndose la meta de inflación como el único objetivo «explícito» de política monetaria.

En materia de teoría económica estamos en una era donde las rigideces nominales justifican la intervención de los bancos centrales, aun bajo expectativas racionales, las que son por otra parte la norma. Es una época donde el accionar de los bancos centrales está guiado por la teoría neokeynesiana²⁴, y donde el «descubrimiento» de la política monetaria de objetivo inflación ha dado nuevos márgenes de discreción a la misma. Es también una época donde la independencia del Banco Central ganó enorme terreno tanto en la teoría como en la práctica.

7. EL ROL DE LA BANCA CENTRAL EN DEBATE

A lo largo de su existencia, si dejamos de lado sus inicios que estuvieron signados por la necesidad de financiar al gobierno, los bancos centrales han perseguido los mismos objetivos, velar por la estabilidad de precios, del sistema financiero, y del nivel de actividad (aunque este último objetivo ha sido fuertemente debatido a lo largo de la historia).

A pesar de esto, la interpretación de sus roles ha variado en el tiempo, permitiendo identificar distintas etapas²⁵. La primera, llamada «victoriana», va desde 1840 hasta 1914. El principal desafío de esta etapa fue reconciliar el régimen de patrón oro con el mantenimiento de la estabilidad financiera, especialmente en momentos de corridas especulativas. Suponían que el sector privado era, por definición, capaz de estabilizarse por sí mismo. Sin embargo, esta suposición colapsó con la Gran Depresión.

La segunda era, definida desde 1930 hasta fines de los sesenta, representa las décadas de «control del gobierno». Durante este período, los principales roles del

24 Véase por ejemplo Galí (2008).

25 Véase Goodhart (2010).

banco central fueron dar consejos de política, administrar el sistema de control y organizar los mercados. Generalmente, el gobierno definía estrategias de política, pero era el banco central el encargado de definir los parámetros de ésta, por ser quien contaba con la capacidad y experiencia necesarias.

Luego de un período de relativa indefinición en los setenta, surge la tercera era, denominada «de los mercados», que abarca desde los ochenta hasta el presente. En el tramo final de esta última etapa, el régimen estándar consistía en un banco central con independencia operacional para fijar la tasa de interés de corto plazo como instrumento para lograr una inflación objetivo. Esta etapa concluyó con la reciente crisis financiera internacional, al salir a la luz que la estabilidad macroeconómica, la Gran Moderación, sumada a los mercados eficientes, no podían garantizar la estabilidad.

El esquema de política monetaria aceptado colapsó con la reciente crisis financiera internacional, dando lugar a fuertes cuestionamientos de las prácticas aceptadas hasta el momento. En este proceso se ha dado un regreso a etapas de mayor regulación, mayor intervención del gobierno y menor confianza en los mecanismos de mercado. Es de esperar que los bancos centrales no vuelvan a estar subordinados al gobierno central como lo estuvieron en las etapas iniciales, pero sí que vuelvan a compartir responsabilidades. Es probable que aumente la interacción con el gobierno a la hora de definir la política monetaria, la regulación, el manejo de la deuda y otras resoluciones. Esto podría ocurrir incluso sin que el banco central mantenga la independencia operativa para fijar la política monetaria de corto plazo. El período actual también se define por la búsqueda de nuevos instrumentos macro-prudenciales y contra-cíclicos. El uso de estos instrumentos debe estar asociado con variaciones controladas en el sistema de liquidez y en los balances del Banco Central.

Los bancos centrales son nuevamente el centro del debate.

BIBLIOGRAFÍA

- Aboal, D., Lanzilotta, B. y Perera, M. (2006). ¿Flotación de jure y de facto?: La Política Monetaria-Cambiaria en el Período Pos Crisis en Uruguay. Jornadas Anuales de Economía del BCU, Montevideo.
- Aboal, D. y Oddone, G. (2003). «Reglas Versus Discrecionalidad: la Política Monetaria en Uruguay entre 1920 y 2000», Jornadas Anuales de Economía del BCU, Montevideo.
- Aboal, D. y Moraes, J. (eds.) (2003). Economía Política en Uruguay. Instituciones y Actores Políticos en el Proceso Económico. Montevideo: Ediciones Trilce.

- Aboal, D. y Calvo, D. (2000). *Política y Macroeconomía en el Uruguay del Siglo XX*. Trabajo Monográfico, FCEA, Universidad de la República, Montevideo.
- Bértola, L. (1998). *El PBI Uruguayo y Otras Estimaciones (1970-1936)*. Facultad de Ciencias Sociales, Programa de Historia Económica y Social, Montevideo.
- CIDE (1965). *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, 1965-1974*. CIDE, Montevideo.
- (1963). *Estudio económico del Uruguay. Evolución y perspectivas*. CIDE, Montevideo.
- Damonte, J. y Saráchaga, D. (1971). «Evolución Monetaria del Uruguay (1896-1955)». Monografía, Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República, Montevideo.
- Díaz, R. (2003). «El Control de Cambios en el Uruguay: 1930-1974». *Revista de la Facultad de Ciencias Empresariales y Económicas de la Universidad de Montevideo*, pp. 114-134.
- Eichengreen, B. y Temin, P. (2000). *The Gold Standard and the Great Depression*. *Contemporary European History*, 9, pp. 183-207.
- Faroppa, L., Iglesias, E., y Wonsewer, I. (1954). *La creación de los medios de pago en el Uruguay ¿Responde a los objetivos actuales de la Política Económica?*, Instituto de Teoría y Política Económica, FCEyA, n.º. 4, Montevideo.
- Frisch, H. (1983). *Theories of Inflation*. Cambridge University Press.
- Galí (2008). *Monetary Policy, Inflation, and the Business Cycle: An Introduction to the New Keynesian Framework*. Princeton University Press.
- Garcé, A. (2002). *Ideas y competencia política en Uruguay (1960-1973)*. Revisando el «fracaso» de la CIDE. Montevideo: Ediciones Trilce.
- Goodhart, C. (2010). «The Changing Role of Central Banks». *Special Paper 197, LSE Financial Markets Group Paper Series*.
- Iglesias, E. (1959). «El balance monetario del Uruguay. La generación y circulación de medios de pago (1946-1957)», Instituto de economía monetaria y cambiaria, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, n.º. 17, Montevideo.
- (1954). *El redescuento bancario en la política monetaria nacional*, Instituto de Teoría y Política Económica, FCEyA, n.º. 5, Montevideo.
- Roman, C. (2010). «Política Monetaria y Oferta de Dinero en Uruguay (1931-1959): Nuevos Contextos y Nuevos Instrumentos». Instituto de Economía. Serie Documentos de Trabajo DT 7/10.
- Seguí, L. y Natero, H. (1985). *El proceso fundacional del Banco Central del Uruguay*. BCU, Montevideo.



Enrique V. Iglesias
(Fotografía perteneciente al archivo del BID).

5

A EVOLUÇÃO DO PENSAMENTO
CEPALINO E SEUS IMPACTOS SOBRE O
DESENVOLVIMENTO LATINO-AMERICANO

CRISTINA SALAZAR PESSOA
JOÃO BOSCO MESQUITA MACHADO

«Recuerdo un hecho muy importante que fue la primera manifestación de fuerza de los familiares de los desaparecidos en Chile. Fue en junio de 1977, cuando 24 mujeres y dos hombres de la Agrupación de Familiares de Detenidos Desaparecidos (AFDD) tomaron la CEPAL e iniciaron una huelga de hambre. Enrique Iglesias, que estaba partiendo en ese momento, me llamó y me dijo: “Vas tú porque yo no puedo quedarme y a esa gente no se la puede dejar desamparada”. Por un acto como éste, Enrique arriesgaba ser declarado persona non grata como hicieron con Harald Edelstam, el embajador de Suecia. Bajo la consigna de “Mi vida por la verdad”, la ocupación duró 10 días. Era un juego muy difícil. Él también ayudó a muchas personas perseguidas poniéndolas en contacto con embajadas para que les dieran refugio. Era su preocupación constante. En 1978, cuando llegó la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, instaló a sus integrantes en un edificio contiguo a la CEPAL, donde recibieron el testimonio de centenares de personas».

BELELA HERRERA,
Fue Viceministra de Relaciones Exteriores de Uruguay
y funcionaria del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para
los Refugiados (ACNUR).
Entrevista realizada en febrero de 2012.

«Embora o grau de influência do pensamento cepalino varie de país para país, é inegável que ele foi capaz de abarcar tanto intelectuais e policy makers, como empresários industriais».

«Para além do apelo ideológico contido no argumento da industrialização como forma de superação do subdesenvolvimento, é possível afirmar que a grande influência exercida pela CEPAL na região decorre também da consistência e da relevância do seu referencial teórico».

5. A EVOLUÇÃO DO PENSAMENTO CEPALINO E SEUS IMPACTOS SOBRE O DESENVOLVIMENTO LATINO-AMERICANO

Cristina Salazar Pessoa (IE-UFRJ)/Scriba Consultores, Brasil)
e João Bosco Mesquita Machado (IE-UFRJ, Brasil)

1. INTRODUÇÃO

Neste artigo apresenta-se uma síntese das principais teorias formuladas pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) ao longo dos últimos 60 anos. Fundada no final da década de 1940 com o objetivo de prestar apoio aos governos e às principais forças sociais da região na construção das condições necessárias para alavancar o futuro das sociedades e das economias latino-americanas, essa instituição, sob a égide de Raúl Prebisch, um dos seus primeiros secretários executivos e mais importantes teóricos, rapidamente se converteu na principal referência do pensamento estruturalista na região.

O cerne da análise desenvolvida pela CEPAL residia no exame de um amplo conjunto de especificidades –produtivas, sociais, instituições e em matéria de inserção internacional– apresentadas pelos países latino-americanos, com o objetivo de entender suas dificuldades e apoiar a busca de soluções para viabilizar, a médio e longo prazo, o desenvolvimento e a superação da pobreza na região.

Em termos gerais, a evolução do pensamento cepalino, conforme apontado por Bielschowsky (2010, p. 16), contempla cinco fases principais. A primeira consiste na «concepção do sistema centro-periferia», um conjunto de ideias que foi proposto na década de 1950 e configurou uma nova visão global da realidade que se pretendia apreender, aliado à estratégia de desenvolvimento econômico baseado no processo de substituição de importações. A segunda fase, que emergiu nos anos sessenta, deu ênfase à necessidade de se promoverem reformas para aprofundar a industrialização e reduzir as desigualdades. A fase seguinte, que abrangeu principalmente a década de 1970, tem como objeto a necessidade de reorientação dos estilos de desenvolvimento. A quarta, que permeou os anos oitenta, buscou inter-

pretações para a crise da dívida e teve como principal foco a proposta de soluções para superá-la, com ênfase nas questões decorrentes do endividamento externo, da dependência econômica e da inflação. Por fim, a quinta e última fase, que se desenvolveu a partir dos anos noventa, retomou a busca de transformações de longo prazo, tanto preservando a necessidade de manutenção da estabilidade macroeconômica, como incorporando o novo contexto de maior integração regional, privatização e desregulamentação. Cada uma das fases citadas será objeto de análise nas seções que se seguem.

2. ANOS CINQUENTA: A CONCEPÇÃO DO SISTEMA CENTRO-PERIFERIA E O PROCESSO DE SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES

A teoria sobre o desenvolvimento econômico formulada pela CEPAL nos anos cinquenta buscava elucidar as características do processo de acumulação de capital e de absorção de progresso técnico numa economia, ao se difundirem as técnicas capitalistas de produção no âmbito de um sistema econômico mundial formado por centros e periferia. Subjacente a essa concepção teórica apresenta-se o conceito de um desenvolvimento desigual originário (Rodríguez, 1981, p. 37).

Segundo essa visão, os países centrais compreendiam aqueles que lograram industrializar-se no século XIX e tinham, como denominador comum, o fato de não só haver desenvolvido o modelo capitalista de produção, como contar com uma estrutura produtiva diversificada e homogênea. Neles, a incorporação de progresso técnico, contando com o papel ativo dos Estados Nacionais, deu-se de forma acelerada e originou estruturas produtivas cada vez mais integradas e dotadas de grande dinamismo tecnológico. Como resultado, a produtividade do trabalho e a renda real também cresceram intensamente.

A periferia, por sua vez, era formada pelas economias cuja estrutura produtiva permaneceu defasada em relação ao centro, ao manter-se pouco diversificada, com reduzido grau de integração vertical, baixa complementaridade intersetorial, heterogênea em termos dos níveis de produtividade e especializada na produção de bens primários voltados para o exterior.

Na visão da CEPAL, a explicação fundamental para a disparidade de desenvolvimento observada entre os países centrais e os periféricos em termos de renda e produtividade estava ligada à forma como o progresso técnico se propagou nos dois casos. Nos países centrais ele se irradiou por toda a economia de forma rápida, ao passo que nos países periféricos a incorporação de progresso técnico se deu de forma não só lenta como concentrada no setor exportador. Por conseguinte, no caso da periferia, a produtividade do trabalho e a renda real cresceram de maneira

geral a taxas inferiores às constatadas nos países centrais, enquanto vários segmentos, que abrigavam a maior parcela da população, continuavam baseados em processos produtivos arcaicos e relegados à condição de mera subsistência.

Essa diferenciação estrutural legava à periferia a função de produtora e exportadora de bens primários ou de baixo valor agregado. Já os centros passaram a responder pela produção e exportação de manufaturas para todo o sistema.

Por trás dessa concepção havia o pressuposto de deterioração dos termos de troca, que refletia a tendência de queda do preço relativo dos produtos agrícolas e matérias-primas vis-à-vis os produtos industriais. Essa concepção também refletia o fato de que os aumentos de produtividade resultantes da incorporação de progresso técnico não se traduziam na queda proporcional dos preços, os quais, ao contrário do que se poderia supor, tendiam a aumentar em termos relativos em lugar de diminuir. Ocorre ainda que esses incrementos de preço costumavam ser proporcionalmente maiores nos produtos industriais dos centros do que nos produtos primários da periferia, evidenciando com isso que os frutos do progresso técnico tendiam a concentrar-se cada vez mais nos países centrais e que parte do progresso técnico periférico acabava sendo transferido para os centros via exportações. Tal fato contribuía para dificultar ainda mais o desenvolvimento das economias periféricas.

Nesse contexto, o processo de industrialização substitutiva de importações surgiu como o caminho encontrado pela CEPAL para a superação da «condição periférica», na busca de uma nova forma de inserção dos países latino-americanos na divisão internacional do trabalho. A lógica desse processo estava apoiada na avaliação de que a dinâmica interna das economias se renovaria graças à existência de uma demanda efetiva por produtos industriais, ainda que tal demanda estivesse permanentemente sujeita à escassez de divisas necessárias à importação desses bens. Essa dinâmica criava um mercado para a indústria doméstica, de modo especial para as de maior demanda e de fácil implantação, como era o caso da indústria de bens de consumo, principalmente os não duráveis.

2.1. As limitações e contradições do processo de substituição de importações

Ao longo do processo de substituição de importações iniciado pelos bens de consumo não duráveis foi surgindo a necessidade de se importarem os bens de capital para produzi-los, o que recriava o problema do estrangulamento externo. Além disso, como a demanda era restrita e a escala de produção reduzida, não havia como exportar esses bens que começavam a ser produzidos. Dessa forma, a pauta de importações dos países latino-americanos ao longo da década de 1950 foi-se tornando cada vez mais rígida, enquanto a pauta de exportação mantinha uma

participação preponderante de produtos primários, reproduzindo-se o problema de escassez de divisas. Assim, à medida que a industrialização se intensificava e os países da região evoluíam da produção de bens de consumo não duráveis para a produção de bens de consumo duráveis, a participação das importações na oferta interna tendia a aumentar, o que, por sua vez, tornava o processo de substituição de importações cada vez mais limitado.

A questão do excesso de mão de obra inerente à especialização e à heterogeneidade estrutural da periferia tampouco foi resolvida, pois os países viam-se na contingência de utilizar técnicas intensivas em capital desenvolvidas nos centros e logicamente pouco adequadas às suas dotações de fatores. Ademais, ao fazer com que a demanda por mão de obra crescesse a taxas inferiores às do aumento da oferta resultante do próprio processo e ao deslocar a força de trabalho dos setores produtivos mais atrasados, a industrialização passou a afetar os indicadores demográficos e contribuiu para acelerar o crescimento populacional das cidades, perpetuando dessa forma o problema do desemprego e originando «um processo de urbanização que criava empobrecimento e favelização crescente nas cidades» (Bielschowsky, 1988, p. 11).

Outra dificuldade inerente a esse processo está ligada à adoção inadequada, por parte dos países periféricos, de técnicas desenvolvidas nos países centrais intensivas em capital e baseadas no conceito de geração de escalas. A adoção de tais técnicas num contexto de atraso em relação aos níveis de renda e à capacidade de poupança dos países ensejou problemas de subutilização de capacidade produtiva e de acumulação de capital (Rodríguez, 1981, p. 15). Em consequência, a eficácia do sistema e a capacidade de poupar de tais países continuaram comprometidas.

Por fim, a condição estrutural da agricultura em que coexistiam a excessiva concentração da terra sob a forma de latifúndios –que são improdutivos ou utilizam forma de produção mecanizadas– e minifúndios incapazes de se capitalizarem e de elevarem a produtividade não só serviu para reforçar problemas de emprego, como inviabilizou a plena utilização da terra.

No início dos anos sessenta, tais características, embora revestindo diferentes graus de intensidade de país para país, permeavam o processo de industrialização de toda a América Latina.

3. ANOS SESSENTA: A NECESSIDADE DE REFORMAS ESTRUTURAIS PARA ELIMINAR OS OBSTÁCULOS À INDUSTRIALIZAÇÃO

O quadro adverso apresentado pelos países latino-americanos nesse período levou a CEPAL, em meados dos anos sessenta, a repensar o seu programa de desenvolvimento, com o intuito de buscar soluções para a eliminação dos gargalos –principalmente

a vulnerabilidade externa e a insuficiência de divisas, poupança e investimento – que obstaculizavam o processo de industrialização na região. Um elemento adicional foi então incorporado à sua análise: «a proposta de reformas institucionais –agrária, financeira, entre outras–, entendidas como indispensáveis para permitir a continuidade e o aprofundamento do desenvolvimento industrial (Bielschowsky, 2010, p. 22).

O objetivo da CEPAL continuava o mesmo, assegurar as condições necessárias para elevar os níveis de produtividade na América Latina e melhorar a alocação de recursos, a fim de possibilitar a consecução do almejado desenvolvimento econômico com justiça social, mediante a socialização para a maioria da população dos ganhos gerados pelo progresso técnico. Nessas circunstâncias, a adoção de uma política de desenvolvimento calcada no planejamento foi considerada pelos teóricos cepalinos como uma necessidade imperiosa para sanar a deficiência estrutural que permeava as economias periféricas.

Dos estudos e debates conduzidos naquele período surgiram novos conceitos, como o da heterogeneidade estrutural, proposto por Anibal Pinto, que «vinculava o grau de modernidade de cada setor, entre outros aspectos, à capacidade de gerar transbordamentos positivos para o seu entorno, às densidades tecnológicas e aos índices de produtividade interna» (Santos e Oliveira, 2008, p. 13). Na visão desse importante teórico cepalino, as peculiaridades históricas e estruturais dos países latino-americanos fizeram com que os frutos do progresso técnico se concentrassem em diferentes níveis, tanto em termos setoriais como regionais, o que inviabilizava uma irradiação maior dos benefícios gerados pelo processo de industrialização para um conjunto relevante de atividades, as quais, por essa razão, tendiam a manter-se menos dinâmicas que outras.

Uma vez que o modelo industrial não era capaz de produzir o desejado efeito homogeneizador na estrutura produtiva dos países periféricos, podia-se observar uma tendência à manutenção dos contrastes econômicos nos espaços nacionais causados pela presença de atividades mais produtivas em determinadas regiões relativamente a outras. Tais disparidades produziam reflexos na remuneração dos fatores e, por conseguinte, reforçavam a concentração setorial e regional da renda, de modo que os desequilíbrios internos eram agravados. Sem uma intervenção adequada, essa condição tenderia apenas a se perpetuar, não obstante o crescimento econômico e industrial (Pinto, 1965, pp. 44-46).

Sob esse novo enfoque, cumpria que a industrialização na América Latina fosse ao menos parcialmente verticalizada, a fim de possibilitar a redução das importações de bens de capital pela via do desenvolvimento simultâneo da indústria de bens de consumo e de bens de produção. Paralelamente, caberia ainda orientar o planejamento para a minimização da deficiência estrutural desse processo, mediante uma forte intervenção do Estado, com vistas a aprofundar a industrialização. Entre outras

atribuições, o Estado ficaria responsável por elaborar uma política industrial e tecnológica adequada, instituir mecanismos de proteção ao mercado interno e mecanismos fiscais e creditícios de incentivo aos investimentos, desenvolver os setores de infraestrutura básica e fornecer os insumos essenciais ao crescimento da indústria.

Acreditava-se então que o processo de desenvolvimento industrial precedido de planejamento e dotado de forte presença estatal seria capaz de vencer o atraso do setor tradicional por intermédio da transformação da estrutura econômica e social dos países da região, tornando-a mais equitativa em termos de distribuição de renda. A complementação dessa relação entre industrialização e melhoria socioeconômica se faria por meio da reforma agrária.

Nesse contexto, as principais contribuições teóricas elaboradas pela CEPAL ao longo da década de 1960 estão centradas em dois temas fundamentais: o estrangulamento externo e os obstáculos internos ao desenvolvimento (Pinto, 1970).

O estrangulamento externo. Ao analisar a industrialização substitutiva de importações empreendida pelos países latino-americanos ao longo dessa década, constatou-se que ela foi acompanhada por uma forte tendência ao desequilíbrio externo. Tal fato ocorreu porque, enquanto a capacidade de importar teve um lento crescimento, a industrialização substitutiva criou uma demanda adicional por novas importações que tendeu a superar o montante de importações economizado. Uma vez gerado o déficit e para que ele fosse corrigido, era necessário introduzir novas substituições, as quais, por sua vez, demandavam importações que eventualmente realimentavam as dificuldades do balanço de pagamentos. Em consequência, a substituição de importações parecia conduzir, de forma inexorável, à paralisação do processo de desenvolvimento que se buscava impulsionar.

Para evitar o desequilíbrio externo e permitir a continuidade do crescimento, a CEPAL argumentou que era necessário obedecer a certas condições de concomitância e proporcionalidade no tocante às taxas de variação dos distintos itens da produção periférica e às taxas de variação dos distintos itens das importações. Era imperioso combinar essas duas variáveis a fim de assegurar, ao longo do tempo, a compatibilidade entre as mudanças na estrutura produtiva e as mudanças na pauta de importações. Isso implicava a necessidade de promover transformações na estrutura produtiva, de maneira mais ou menos simultânea, nos seus vários níveis, de modo a fazer com que a integração vertical e a complementaridade intersetorial dos diferentes ramos impedissem a grande acumulação de demandas de meios de produção importados.

Na visão da CEPAL, a tendência ao desequilíbrio externo se manifestava na periferia devido à forma pela qual a industrialização substitutiva era levada a cabo, alternando períodos em que se produziam déficits no comércio exterior com outros em que esses déficits eram compensados. Esse comportamento era visto como fruto das condições de atraso estrutural em que o processo substitutivo foi iniciado.

A industrialização na periferia se processava em condições dinâmicas de atraso em relação aos níveis de produtividade e renda médias, enquanto o progresso técnico continuava inadequado para a dotação de recursos e para as dimensões do mercado e da demanda. Essas circunstâncias impeliam a periferia a expandir a produção nos ramos e setores de atividades tecnicamente mais simples, não só nas fases iniciais, como em todas as demais etapas do processo de industrialização. Desse modo, o grau de integração vertical e de complementaridade intersetorial se mantinha em um patamar incipiente, quando comparado com o dos centros. As necessidades de importação, por sua vez, tendiam a exceder sistematicamente a capacidade que os países possuíam de importar, não obstante as mudanças que se produziam na composição das importações.

O processo de industrialização substitutiva não podia, portanto, permanecer indefinidamente nas condições de atraso estrutural em que ele se realizava. No longo prazo, o desequilíbrio externo, provocado por limitações tanto tecnológicas como de mercado, acabaria por conduzir de forma inexorável ao estrangulamento externo das economias, colocando um freio nesse processo e subordinando o crescimento periférico ao ritmo lento de aumento da capacidade para importar.

Os obstáculos internos ao desenvolvimento. A análise dos obstáculos internos ao desenvolvimento está centrada no processo de poupança e investimento. Ela retoma e estende as interpretações sobre as estruturas agrária e industrial da periferia e, ao fazê-lo,

procura criar uma visão mais integrada dos aspectos econômicos e sociais do processo de desenvolvimento latino-americano. Nesse sentido, as mudanças estruturais que se produzem na indústria são estudadas em conexão com as mudanças ocorridas na estrutura social ao longo desse processo.

Com relação à estrutura agrária, essa linha de raciocínio considerava que as causas da perda de dinamismo do processo substitutivo não se deviam a problemas de oferta agrícola ou de absorção de excedente de mão de obra gerados na agricultura, mas, sim, devido ao reflexo da estrutura agrária na alocação de recursos do sistema econômico como um todo. Em outras palavras, essa linha de pensamento avaliava que a interação das economias periféricas com o sistema econômico mundial se deu, na sua quase totalidade, mediante a introdução de novas técnicas e a concentração do esforço de acumulação nos setores exportadores de bens primários. Todavia, esse padrão de desenvolvimento incidiu, em maior ou menor grau, sobre a estrutura agrária existente, reorientando o emprego da terra para a produção mercantil e introduzindo, ao mesmo tempo, novas técnicas de caráter muito extensivo. Por conseguinte, tais transformações contribuíram para a manutenção do baixo nível de salários reais e para a considerável elevação das margens de lucro e da renda da terra. Essa incidência da distribuição funcional da

renda redundou, por sua vez, em maior concentração da propriedade agrária e, de modo geral, da riqueza.

A transformação da estrutura social ocorreu de forma paralela. Com o crescimento direcionado para o exterior e com a concentração da riqueza, a estrutura social passou a ser integrada por um pequeno grupo de proprietários possuidores de altas rendas e por amplos setores que não só possuíam baixas rendas como se mantinham em precárias condições de vida.

Essa tendência à concentração de renda condicionava a expansão posterior da manufatura. Em etapas mais avançadas, ela se firmava de acordo com os padrões de demanda e consumo dos extratos de renda mais alta, que imitavam o padrão de consumo das economias desenvolvidas. Esse tipo de demanda sofisticada e diversificada subentendia o fato de que a industrialização continuava orientada para mercados restritos. Todavia, os salários baixos e as condições monopólicas e de superproteção asseguravam, por um período de tempo relativamente longo, a continuidade da industrialização, não obstante a crescente ineficiência com que ela era realizada.

O desenvolvimento para dentro favoreceu, assim, a consolidação das situações de privilégio próprias da estrutura social que foi conformada. Isso ocorreu porque os frutos do progresso técnico não se distribuíram na mesma proporção entre os diferentes grupos sociais, dado o caráter concentrado e excludente com que a industrialização foi sendo processada.

A análise dos obstáculos ao desenvolvimento considerava, por conseguinte, que a estrutura social não se transformava de maneira significativa durante a fase de industrialização substitutiva. Ampliavam-se as dimensões e interesses dos grupos dominantes, mas a concentração da riqueza e da renda não diminuía. Assim sendo, as condições estruturais que imperavam na agricultura, somadas às características da estrutura social, produziam uma permanente expulsão de mão de obra do setor agrícola. Esse conjunto de condições e características, aliado à escassez de poupança e à subutilização de capital inerente ao desenvolvimento da indústria, limitava o crescimento a um ritmo insuficiente para absorver a população ativa deslocada do setor primário e de outros setores de baixa produtividade. O desemprego estrutural impedia, por sua vez, a elevação do nível de renda de grandes grupos sociais, reforçando as disparidades na distribuição da renda e da riqueza.

4. ANOS SETENTA: AS GRANDES TRANSFORMAÇÕES E OS DIFERENTES ESTILOS DE CRESCIMENTO ECONÔMICO

A tendência de manutenção do desequilíbrio estrutural do balanço de pagamentos, aliado ao aumento da pobreza e da heterogeneidade na estrutura produtiva

da América Latina à medida que a industrialização avançava fez com que, a partir do final da década de 1960, começasse a cristalizar-se no pensamento cepalino a ideia de que, para resolver a questão da insuficiência dinâmica do crescimento regional e alavancar as possibilidades de desenvolvimento econômico, era necessário superar obstáculos adicionais à industrialização. Entre esses, mereciam destaque a distribuição desigual da renda, a falta de estímulo à acumulação de capital, o pequeno tamanho dos mercados internos e a falta de concorrência.

A teoria cepalina se estruturou então em torno de dois temas principais: crescimento econômico e desenvolvimento industrial, por um lado, e distribuição de renda, por outro. No que respeita ao primeiro, ênfase foi dada «às limitações impostas pelo excesso de proteção e a ausência de um arcabouço institucional favorável ao investimento e à difusão do progresso técnico» (Bielschowsky, 2010, p. 23). Em relação ao segundo tema, a ênfase do debate recaiu sobre a necessidade de promover uma melhor distribuição da renda, para ensejar um estilo de crescimento socialmente mais justo.

Nesse período, contudo, ganhou força na América Latina um movimento voltado para a maior liberalização das exportações e que configurou em muitos países da região um novo estilo de política econômica. Três fatores concorreram para esse processo: (i) os principais países latino-americanos haviam mudado substancialmente as suas políticas cambiais, mediante a adoção de taxas de câmbio flexíveis ou de medidas efetivas para incentivar as exportações; (ii) a produção industrial e a capacidade de comercialização desses países, com a ajuda de empresas transnacionais, haviam atingido um estágio em que podiam conseguir um aumento considerável das exportações; e (iii) o contexto de mercado era então favorável, graças em parte às boas condições comerciais existentes tanto nos Estados Unidos como nos países da OCDE e ao efeito da liberalização das importações e das tarifas alfandegárias preferenciais (Rodríguez, 1981, pp. 32-34).

Como resultado, as exportações se desenvolveram com grande dinamismo e seu coeficiente em relação ao produto interno tendeu a crescer. Os aumentos de divisas oriundas de exportações passaram a cobrir uma parte considerável do total dos pagamentos do serviço da dívida externa dos países latino-americanos, cuja proporção se manteve relativamente baixa até 1974. Tal tendência, contudo, foi interrompida a partir de 1975, quando sobrevieram os impactos do primeiro choque do petróleo. Esse fato, conjugado à desaceleração da demanda de exportações manufaturadas em geral, aumentou o grau de compromisso representado pelos serviços financeiros externos em relação à renda nacional e ao valor corrente das exportações. O resultado mais visível desse processo foi o crescimento apreciável, em um curto espaço de tempo, da dívida externa dos países latino-americanos.

No que respeita aos problemas sociais, persistiu na maior parte da América Latina o ritmo acelerado de expansão populacional, ainda que a taxa de crescimento demográfico decrescesse a partir do final da década de 1970. A força de trabalho também cresceu de forma expressiva em função tanto do aumento populacional registrado nas décadas anteriores, como da maior presença de mulheres nas atividades econômicas. A continuidade do processo de migrações rurais, por sua vez, contribuiu para intensificar a concentração urbana. Esses fatores somados produziram efeitos imediatos sobre a disponibilidade da força de trabalho e aumentaram a pressão sobre a infraestrutura física e social das cidades, reforçando a tendência estrutural ao desemprego.

Por sua vez, a incorporação de tecnologia moderna ocorreu de forma bastante heterogênea entre os países. Como consequência, nessa etapa do desenvolvimento latino-americano, as diferenças de produtividade não só entre distintos segmentos da produção como entre países tenderam a aumentar.

Premida por um conjunto de circunstâncias históricas –o choque do petróleo que deu início a um longo ciclo recessivo na economia mundial e determinou o começo de um período igualmente longo de instabilidade macroeconômica na América Latina; a presença crescente do setor financeiro no centro do cenário econômico; a diminuição do espaço político da instituição, vista com antipatia por diversos regimes antidemocráticos; e a decadência gradual da teoria do desenvolvimento como forma de pensar as esferas econômica e social de forma concomitante–, a CEPAL passou a ter o seu modelo de desenvolvimento econômico seriamente questionado ao longo dos anos setenta. Mais grave ainda, com a ascensão do general Augusto Pinochet no Chile, em 1973, a própria sobrevivência da CEPAL esteve ameaçada. Seu fechamento chegou a ser cogitado pelo governo militar chileno e isso só não ocorreu devido à intervenção consistente e hábil do então secretário-executivo, Enrique Iglesias, que esteve à frente da instituição entre 1972 e 1985.

Ante esse novo contexto, a notável uniformidade que havia caracterizado as políticas comerciais e cambiais da América Latina por mais de duas décadas começou a desfazer-se. Vários países, premidos pela crise da dívida, optaram por aplicar o enfoque monetário do balanço de pagamentos, o que configurou uma mudança radical em relação à substituição de importações¹. Com isso, as análises

1 Um dos temas centrais do enfoque monetário do balanço de pagamentos compreendia a ênfase na suposta relação direta entre o desempenho exportador e o crescimento econômico, bem como na dependência do primeiro em relação às políticas governamentais. As modalidades iniciais de aplicação dessas políticas caracterizaram-se pela liberação externa da política comercial associada a uma política cambial restritiva, que terminou por desencadear crises externas e graves processos de desin-

de longo prazo, que tinham sido a tônica do pensamento cepalino nas duas décadas anteriores, foram sendo tolhidas.²

Confrontados com a necessidade imperiosa de se converterem em exportadores líquidos de recursos financeiros, diversos países latino-americanos viram-se forçados, por pressões tanto externas como internas, a abandonar definitivamente a estratégia de «desenvolvimento voltada para dentro». A pressão que essa necessidade exerceu sobre o resultado da balança comercial veio somar-se às dificuldades que os países defrontavam para aumentar e diversificar suas exportações orientadas para os países desenvolvidos, em virtude das barreiras comerciais com que se deparavam e do evidente atraso tecnológico de seus aparatos produtivos. Tudo isso voltou a condicionar a validade dos planos de política econômica em relação aos efeitos que poderiam produzir no setor externo.

No limiar dos anos oitenta, cabe destacar que, não obstante o fato de que as economias latino-americanas continuassem periféricas no esquema da divisão internacional do trabalho, visto que os bens primários ainda conformavam cerca de 80% de sua pauta de exportações, seu padrão estrutural havia se transformado e fortalecido. Tanto assim é que, no final da década de 1970, o produto per capita da região se tornara quase quatro vezes maior do que o correspondente ao resto do mundo em desenvolvimento. Em que pese esse fato, porém, esse produto ainda representava pouco menos de um quinto do correspondente às economias industrializadas (Pinto, 1980, p. 38).

5. ANOS OITENTA: AS MUDANÇAS NOS PADRÕES PRODUTIVOS E O CRESCIMENTO COM EQUIDADE

Apesar de todas as mudanças e avanços que ocorreram, ao longo das três décadas precedentes na estrutura produtiva dos países latino-americanos, em decorrência do aprofundamento da industrialização, a análise de outros pontos de vinculação da América Latina com as economias centrais deixava entrever um cenário de poucas mudanças. Na visão da CEPAL, a dificuldade que a região encontrava para lograr o objetivo de conciliar os dois temas fundamentais de suas análises – desen-

dustrialização na década seguinte, em virtude principalmente da fixação da taxa de câmbio e da sua consequente desvalorização.

- 2 Não obstante, vale destacar que apesar de todas as circunstâncias adversas, a CEPAL continuou a trabalhar em temas importantes como, por exemplo, a questão do endividamento externo. Diversos textos dos anos setenta chamam a atenção para a questão da dívida externa, quando esse tema era ainda muito pouco falado.

volvimento produtivo e igualdade–, tal como ocorria nos países desenvolvidos, decorria de cinco fatores principais. Eram eles:

- a. O baixo nível de poupança interna prevalecente na região, aliado ao padrão inadequado de consumo e produção que resultavam numa demanda elevada por bens importados. Ademais, a dívida externa da região e o investimento externo eram proporcionalmente muito elevados.
- b. A competitividade internacional da produção latino-americana, significativamente menor que a de outros países de industrialização recente, expressa no fato de que apenas uma parcela pequena da pauta de exportações da região era dotada de maior conteúdo tecnológico.
- c. A demora na absorção da mudança técnica refletida na pequena proporção de atividades intensivas em tecnologia nas estruturas de produção e de exportação da região, no ritmo lento de mudanças dessas estruturas, na pouca ênfase atribuída às atividades de pesquisa e desenvolvimento, no nível educacional relativamente baixo e no reduzido aumento da produtividade.
- d. A resistência de grupos de interesse à reorientação do desenvolvimento dos países latino-americanos quanto à forma de organização da produção, que dificultavam a promoção das mudanças desejadas.
- e. O crescimento insuficiente e incapaz de absorver o aumento da mão de obra disponível, o que resultava na manutenção tanto de níveis elevados de desemprego ou subemprego como de uma estrutura de renda dotada de extrema iniquidade em toda a região (CEPAL, 1990, pp. 12-15).

A instabilidade macroeconômica e o contexto fortemente recessivo que permeou a América Latina durante a década de 1980, contudo, forçou a CEPAL a deixar em segundo plano as questões associadas ao desenvolvimento produtivo e à equidade social, para privilegiar a análise da estabilidade macroeconômica, com ênfase nos aspectos relacionados ao endividamento externo, à dependência econômica e à alta inflação. O fato é que a intensa e prolongada recessão que afetou a região nesse período, impôs aos países latino-americanos dificuldades crescentes para avançar na exportação de bens industriais que encerrassem maior conteúdo tecnológico. Também conferiu grande rigidez à pauta de importações, favoreceu a distribuição desigual da renda e ensejou desequilíbrios frequentes no balanço de pagamentos. Todos esses fatores somados contribuíram para colocar em cheque o

modelo anterior de desenvolvimento econômico. Como resultado, a visão da CEPAL que acabou prevalecendo nos anos oitenta combinava o controle da inflação com a renegociação da dívida, a fim de permitir a recuperação do crescimento e dos investimentos e, por decorrência, a expansão e a diversificação da produção e das exportações. «Essa foi a fórmula encontrada pela instituição para evitar no curto prazo os grandes sacrifícios exigidos pelos credores aos países da região, bem como possibilitar alcançar a médio e longo prazo a competitividade externa e o aumento das exportações» (Bielschowsky, 2010, p. 25-26).

Ao longo dos anos oitenta tem início um processo de revisão da proposta desenvolvimentista na CEPAL, que viria a ser aprofundado na década seguinte. A consecução ou a manutenção da competitividade preconizada pela instituição passou a envolver, entre outros aspectos, a transição para novas funções produtivas, implicando a absorção de mudança técnica e a habilidade de imitar, adaptar e desenvolver processos produtivos, bens e serviços antes inexistentes nas economias latino-americanas. A ideia subjacente era que a desejada mudança nos padrões produtivos da região dificilmente seria obtida apenas com a criação de um contexto macroeconômico estável. Ela também demandava a combinação de um gerenciamento macroeconômico com políticas setoriais, além da integração de políticas de curto e longo prazo. Ademais, eram necessárias mudanças institucionais sintonizadas com uma orientação estratégica de longo prazo que proporcionaria o fundamento para novas formas de interação entre os agentes públicos e privados que constituíam um ingrediente essencial para a consecução de harmonia social e equidade. Tal interação precisava de fato formar parte do novo sistema global de relações entre o Estado e os cidadãos (CEPAL, 1990, pp. 45-48).

Nesse sentido, a questão do crescimento sustentado passou a ser considerada incompatível com a perpetuação de atrasos em matéria de equidade social. A necessidade de lograr uma melhor distribuição da renda na visão cepalina implicava que as mudanças dos padrões produtivos fossem acompanhadas por medidas redistributivas, de modo a superar a heterogeneidade estrutural existente nos países latino-americanos mediante a absorção de todos os setores marginalizados nas atividades mais produtivas³.

Outra mudança importante percebida no pensamento cepalino nesse período está ligada a uma reorientação quanto ao papel do Estado, no sentido de priorizar

3 Dentre as medidas redistributivas defendidas nessa época pela CEPAL, as seguintes merecem destaque: a necessidade de se promover uma ampla revisão na regulamentação que dificultava o estabelecimento de pequenas empresas, a adaptação dos serviços sociais às necessidades dos setores mais pobres e a adoção de medidas destinadas a aproveitar ao máximo o potencial da política fiscal, tanto pelo lado da renda como pelo lado da orientação do gasto público.

uma forma de intervenção que privilegiasse a competitividade, mediante a criação de medidas que estimulassem a absorção do progresso técnico, juntamente com o direcionamento para a consecução de níveis razoáveis de equidade. Essa reorientação não deveria significar, necessariamente, o aumento ou a diminuição do papel do setor público. Ao contrário, poderia significar o aumento do seu impacto positivo na eficiência do sistema econômico como um todo. Esse efeito também pressupunha uma mudança nos procedimentos tradicionais do Estado na esfera do planejamento, de modo a criar laços mais estreitos entre os processos de decisão de curto, médio e longo prazo, promover a coordenação entre setores e dar suporte técnico aos esforços necessários à construção de um pacto social.

6. ANOS NOVENTA: UMA NOVA PROPOSTA DE TRANSFORMAÇÃO PRODUTIVA

O processo de revisão do estruturalismo na CEPAL teve como «estopim» um estudo publicado por Fajnzylber em 1983. Nele é apresentada uma análise comparada do setor industrial em três grupos de países –desenvolvidos, «tigres asiáticos» e latino-americanos–. Entre as principais conclusões apresentadas, três merecem destaque: (i) a importância da coordenação entre a intervenção do Estado e a operação das empresas no caso dos dois primeiros grupos; (ii) a forma equivocada como o Estado intervém no desenvolvimento no caso da América Latina («proteccionismo frívolo» em oposição ao «proteccionismo voltado para o aprendizado»); e (iii) a modalidade profundamente disfuncional de industrialização vigente na América Latina, que correspondia a uma versão incompleta tanto em termos setoriais como tecnológicos da matriz industrial presente nos dois outros grupos (Bielschowsky, 2010, p. 26)⁴. Esses três fatores somados limitavam a capacidade de crescimento da região e praticamente inviabilizavam o atendimento das necessidades básicas da população.

Um segundo trabalho publicado por Fajnzylber em 1990, que também compreendeu um estudo comparado entre as modalidades de crescimento nos países de-

4 Entre os elementos apontados por Fajnzylber (1983) como responsáveis pela disfuncionalidade da matriz industrial instalada na América Latina e que impunham sérias limitações à capacidade de crescimento dos países da região, os seguintes merecem destaque: o grande atraso do setor de bens de capital, a elevada aversão ao risco e a pouca vocação para o progresso técnico apresentadas pelo empresariado industrial nacional; a baixa propensão das filiais locais de empresas multinacionais para a execução de atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação; a integração limitada entre a dinâmica industrial e a agrícola; as características adversas do mercado interno em termos de tamanho e concentração de renda.

envolvidos e nos países em desenvolvimento, deixou entrever um quadro no qual nenhum país da América Latina foi capaz de lograr um patamar de desenvolvimento econômico mais acelerado conjugado a uma distribuição da renda melhor. Essa constatação ficou conhecida como «conjunto vazio».

Para Fajnzylber, o principal motivo para a ausência de crescimento econômico com equidade na região se devia à incorporação insuficiente de progresso técnico, uma vez que os países não eram capazes de descobrir novas formas de inovação tecnológica. Nesse sentido, «o conjunto vazio estaria diretamente vinculado ao que se poderia chamar de incapacidade de abrir a caixa preta do progresso técnico» (Fajnzylber, 1990, em: Bielschowsky, 2010, p. 857)⁵.

A constatação de que o crescimento econômico não leva diretamente à melhor distribuição da renda motivou a CEPAL a publicar, em março de 1990, um documento que, apoiado nas contribuições de Fajnzylber, lançou as bases para a construção de uma nova estratégia de desenvolvimento produtivo e social para a América Latina, centrada nos temas do crescimento de longo prazo e da justiça social.⁶ Nesse trabalho foram colocados três grandes desafios para os países da região, a saber: (i) reencontrar o caminho do crescimento sólido e sustentável; (ii) fortalecer a democracia; e (iii) promover o ajuste das economias mediante, entre outros aspectos, a modernização do setor público, a implementação de políticas sociais em diferentes áreas, o reforço das políticas industrial, tecnológica e de comércio exterior, o saneamento das finanças públicas, o desenvolvimento de um

-
- 5 Como salientados ao longo deste texto, o problema do progresso técnico não era novo nem para a América Latina, nem para a CEPAL, em particular. No início dos anos 70, por exemplo, Prebisch já defendia a necessidade de autonomia do setor empresarial nacional no campo tecnológico, como meio de aumentar a produtividade e proporcionar incremento nas exportações industriais, a fim de possibilitar a melhoria do intercâmbio da periferia com os países centrais (Prebisch, 1973, pp. 210-257). O fato, porém, de a CEPAL reconhecer desde aquela época a necessidade de os países latino-americanos avançarem no campo da tecnologia não bastou para superar a situação de atraso estrutural que caracterizava a produção de bens manufaturados na região.
- 6 Conforme destacado por Torres (2006, pp. 65-67), algumas questões levantadas por Fajnzylber em seus estudos foram instrumentais para a renovação da teoria cepalina do desenvolvimento. São elas: (i) a equidade é considerada necessária para melhorar a competitividade; (ii) o progresso técnico é fundamental para incrementar a produtividade e a competitividade; (iii) existem dois tipos de competitividade, a autêntica (que surge da aplicação constante e crescente do progresso técnico, da qualificação da mão de obra e da equidade) e a espúria (que resulta de vantagens cambiais, salariais e de recursos naturais); (iv) a indústria é essencial para o progresso técnico, mas deve estar articulada com os demais setores para possibilitar spillovers e encadeamentos produtivos; (v) é preciso haver uma mobilização social ampla em torno dos objetivos de inovação e progresso técnico; (vi) as instituições desempenham um papel considerado chave nesse processo; e (vii) a democracia compreende um marco que deve ser valorizado para possibilitar a concretização da transformação produtiva e social.

novo padrão de relacionamento global entre o Estado e a sociedade civil, a ênfase na educação e o aumento da poupança.

Dada a magnitude dos desafios que os países latino-americanos deveriam enfrentar durante a década de 1990, o documento da CEPAL recomendava ainda que a transformação produtiva com equidade devesse ser buscada no contexto de maior competitividade internacional, a qual adviria, fundamentalmente, da incorporação deliberada e sistemática do progresso técnico no processo produtivo, a fim de induzir aumentos de produtividade. A estratégia a ser seguida centrava-se numa abertura dirigida do comércio, orientada para a competitividade «fortalecedora da capacidade produtiva e da inovação» (Almeida Filho, 2003, pp. 105-106).

Em síntese, com essa abordagem neoestruturalista, a CEPAL procurou, à luz do novo contexto histórico de abertura, desregulamentação, globalização e privatização, «conciliar as demandas sociais com o saneamento das finanças públicas e o equilíbrio macroeconômico, em condições de progressivo amadurecimento das práticas democráticas e de sustentabilidade ambiental (Bielschowsky, 2010, p. 30). A instituição fez isso mantendo a mesma base analítica anterior, qual seja, a busca das transformações necessárias pra superar a situação de atraso econômico e social dos países latino-americanos.

6.1. A inserção latino-americana pela via do regionalismo aberto

Em 1994, juntamente com a proposta de transformação produtiva com equidade, a CEPAL sugeriu uma nova forma de inserção internacional para a América Latina, denominada «regionalismo aberto». Mediante esse conceito, que tinha subjacente uma proposta de integração internacional gradativa e regionalizada, a região procuraria ampliar a integração econômica de modo coletivo e em bloco, buscando as vantagens de contar com um mercado regional ampliado.

Essa proposta não revestia um caráter protecionista. Ela visava, por um lado, à organização coletiva da pauta de abertura latino-americana, mediante a concessão de preferências aos países do bloco, e, pelo outro, à criação de um mercado interno ampliado, com o objetivo de aumentar o poder da região para negociar maiores vantagens comerciais junto a terceiros mercados. Em outras palavras, tratava-se de conciliar os seguintes fenômenos: «a interdependência nascida da herança histórica dos acordos especiais de caráter preferencial existentes ou em processo de estabelecimento na região e a que é basicamente impulsionada pelos sinais do mercado, resultantes da liberalização comercial em geral. O que se busca com o regionalismo aberto é que as políticas explícitas de integração sejam compatíveis com as políticas tendentes a elevar a competitividade internacional, além de complementares a elas» (CEPAL, 1994, p. 943).

Por meio desse enfoque, a CEPAL reconheceu a importância de se promover maior abertura da pauta comercial das economias latino-americanas ao investimento estrangeiro, como forma de estimular o próprio investimento interno. A expectativa era de que esse movimento serviria para tornar os serviços e a produção mais competitivos. Além disso, ao propor a criação de um mercado regional, a CEPAL esperava tornar as transações mais eficientes e a produção mais competitiva, tendo em vista a eliminação ou a redução de determinados impostos, custos e barreiras associados ao comércio. O resultado esperado era que a abertura regional trouxesse crescimento, motivado pelo aumento do dinamismo comercial e produtivo (Bielschowsky, 2000, p. 945).

7. A CEPAL NO INÍCIO DO SÉCULO XXI⁷

Desde a década de 2000, o núcleo central da teoria cepalina tem girado em torno de quatro temas principais, conforme discutido por Bielschowsky (2010, pp. 44-78): (i) macroeconomia e finanças, (ii) desenvolvimento produtivo e inserção internacional, (iii) desenvolvimento social e (iv) sustentabilidade ambiental.

No campo *macroeconômico e financeiro*, as análises por ela conduzidas abrangem um conjunto amplo de questões. Em termos macroeconômicos merecem destaque a análise dos processos de privatização, a consolidação das dívidas dos países, a introdução de novas formas de gestão pública, a descentralização da ação do Estado, a necessidade de aplicar reformas frente à crise financeira internacional e o manejo da política econômica em períodos de volatilidade de capitais. Na área financeira, os temas mais recorrentes compreendem a consolidação do ajuste fiscal, o aumento da produtividade da gestão pública, a necessidade de maior transparência, o fomento da equidade, o fortalecimento da institucionalidade democrática e a importância da gestão financeira anticíclica.

No campo da *transformação produtiva e do comércio internacional*, a CEPAL tem privilegiado uma nova estratégia de mudança estrutural que se articula conceitualmente com as ideias de diversificação produtiva e exportadora mediante a agregação de valor, proporcionada tanto pela inovação como pela ampliação e fortalecimento do tecido produtivo. Um enfoque eminentemente schumpeteriano sobre o progresso técnico no tocante às condições específicas da região também foi incorporado aos estudos cepalinos, representando um avanço interessante em relação à concepção estruturalista.

7 Esta seção está baseada em Bielschowsky (2010).

No campo do *desenvolvimento social*, a CEPAL tem priorizado os conceitos de cidadania, coesão social e heterogeneidade estrutural nos diversos estudos que vêm sendo conduzidos sobre a realidade social na América Latina. As análises estão organizadas em torno de sete temas principais: (i) emprego, (ii) educação, (iii) pobreza, (iv) distribuição da renda, (v) proteção social e outras políticas sociais, e (vii) demografia e gênero. É possível constatar que há uma tendência de conferir um caráter estrutural tanto para a pobreza como para a distribuição da renda. Isso porque ambas são vistas como produto da má distribuição dos ativos produtivos e sociais e do acesso desigual a estes sob um amplo conjunto de aspectos (crédito, tecnologia, educação, sistema de saúde, etc.), da heterogeneidade estrutural, da abundância de mão de obra, além da insuficiência e da precariedade das redes de proteção social, para citar os aspectos mais importantes.

No campo da *sustentabilidade ambiental*, por sua vez, os trabalhos da CEPAL desde a década de 1990 têm focado a questão do desenvolvimento sustentável, em conexão com a proteção dos recursos naturais e a erradicação da pobreza. O objetivo da instituição no tocante a esse tema consiste em contribuir para a construção de uma base de conhecimento sobre as relações existentes entre o meio ambiente e as tendências econômicas e sociais dos países latino-americanos. São oito os temas centrais de seus estudos: (i) a governabilidade ambiental, (ii) o financiamento da sustentabilidade ambiental e a institucionalidade correspondente; (iii) a relação entre pobreza e meio ambiente nos espaços urbanos; (iv) as atividades econômicas e seus efeitos sobre o meio ambiente; (v) a regulação e a preservação dos recursos hídricos; (vi) os aspectos ambientais da atuação de pequenas e médias empresas; (vii) a produção científica e tecnológica em relação à problemática ambiental, e, com maior ênfase nos últimos anos, (viii) as mudanças climáticas.

Adicionalmente, constata-se que desde a última década, cinco inovações teóricas ou conceituais foram incorporadas como novidade no pensamento cepalino, conforma sintetizado por Bielschowsky (2010, pp. 38-44). A primeira delas compreendeu o *balanço crítico dos resultados das reformas no que respeita ao desempenho dos países latino-americanos na década de 1990*. Entre os aspectos positivos, a instituição destacou o controle da inflação, a redução dos déficits fiscais, a dinamização das exportações, o aumento dos fluxos de investimentos externos diretos, o aumento da produtividade das empresas e dos setores líderes, a ampliação do gasto social, a maior atenção conferida às questões inerentes ao desenvolvimento ambiental sustentável e os avanços em matéria de respeito aos direitos humanos. Entre os aspectos negativos, a CEPAL chamou atenção para a instabilidade do crescimento econômico, a diversificação insuficiente das exportações, a manutenção de grandes déficits externos, a reduzida taxa de poupança e de investimentos, a elevação do desemprego e da informalidade, a heterogeneidade estru-

tural, a dificuldade para reduzir a concentração da renda, além da manutenção de uma capacidade inovadora insuficiente.

A segunda inovação consistiu na elaboração de uma *agenda para a era global*, que contém propostas relativas ao papel crítico do espaço regional e de estratégias nacionais frente à globalização. Entre os temas que estão atualmente em discussão cabe citar as assimetrias internacionais presentes em três grandes áreas (produtiva e comercial, macroeconômica e financeira, e mobilidade de capitais e da mão de obra), os desafios da globalização no tocante a quatro campos considerados caros à tradição cepalina (macroeconomia e finanças, transformação produtiva, desenvolvimento social e sustentabilidade ambiental), além das recomendações quanto à institucionalidade e às políticas que podem ser implementadas em âmbito regional para apoiar a estabilidade macroeconômica e a integração financeira, produtiva e comercial dos países.

A terceira inovação introduzida pela CEPAL na década passada compreendeu a ênfase no *enfoque sobre os direitos (civis, políticos, econômicos, sociais e culturais), o pleno exercício da cidadania e a coesão social*. Os temas centrais das análises conduzidas nesse campo têm recaído sobre o exame dos problemas sociais que afetam a região –pobreza, exclusão social, desigualdade da renda e da riqueza, acesso desigual aos mecanismos de proteção existentes, discriminação (racial, étnica e cultural)–; as políticas sociais e a luta contra a pobreza; o desenvolvimento de uma institucionalidade e de uma prática democrática que reforcem o sentido de «pertencimento» dos cidadãos e a organização social necessária para que possam exercer pressão ideológica e política; e a necessidade de integração dos benefícios sociais às políticas econômicas.

A quarta inovação diz respeito à fusão entre as abordagens estruturalista e schumpeteriana, que teve origem nos trabalhos publicados por Fajnzylber na década de 1980 e que vêm sendo aprofundados por outros autores desde então. Entre as contribuições formuladas nesse sentido, com o objetivo de compreender as transformações das estruturas produtivas em circunstâncias de subdesenvolvimento e heterogeneidade estrutural, cabe destacar a avaliação crítica dos efeitos das reformas no comportamento produtivo dos países da região e de seus efeitos sobre o ritmo de crescimento das economias (Katz, 2000); a análise da relação entre a dinâmica das estruturas produtivas e o crescimento econômico dos países em desenvolvimento (Ocampo, 2002, 2005); e a importância do comércio exterior como determinante do potencial de crescimento sustentável a médio e longo prazo (CEPAL, 2007).

Por fim, a quinta e última inovação no pensamento cepalino recente está ligada à *ênfase em políticas macroeconômicas anticíclicas frente à volatilidade dos capitais financeiros observada durante a década de 1990*. Sob esse aspecto, a instituição vem se dedicando à construção de uma institucionalidade financeira internacio-

nal e regional, bem como na elaboração de políticas anticíclicas adequadas para a condução de uma macroeconomia estável na região.

8. CONCLUSÃO

Durante várias décadas, as ideias preconizadas pela CEPAL estiveram no centro dos debates sobre o desenvolvimento econômico na América Latina. Embora o grau de influência do pensamento cepalino varie de país para país, é inegável que ele foi capaz de abarcar tanto intelectuais e *policy makers*, como empresários industriais. Para além do apelo ideológico contido no argumento da industrialização como forma de superação do subdesenvolvimento, é possível afirmar que a grande influência exercida pela CEPAL na região decorre também da consistência e da relevância do seu referencial teórico.

Com efeito, a análise do pensamento cepalino ao longo dos últimos sessenta anos permite tecer algumas considerações importantes nesse sentido. Em primeiro lugar, que os fundamentos da análise estruturalista do subdesenvolvimento foram mantidos durante todo esse período, não obstante terem sofrido adaptações à luz das mudanças observadas no contexto macroeconômico, sobretudo por causa da abertura comercial e da globalização. Em segundo lugar, que a produção da instituição permaneceu elevada em todas as décadas e logrou incorporar muitos temas novos com o passar dos anos, como assinalado na seção anterior.

Com relação ao futuro, é possível antever que os trabalhos de análise da CEPAL vão se defrontar com alguns desafios importantes. Um exemplo nesse sentido consiste em avaliar os efeitos da crise global sobre a configuração macroeconômica e o perfil produtivo, social e ambiental da América Latina, tanto sob a ótica da região como um todo, como dos países separadamente, visto que eles encerram muitas especificidades, o que demandará respostas específicas.

BIBLIOGRAFIA

- Almeida Filho, N. (2003). O desenvolvimento da América Latina na perspectiva da CEPAL dos anos 1990: correção de rumos ou mudança de perspectiva? Em Ferraz, J. C. et al. *Liberalização econômica e desenvolvimento*. São Paulo: Editora Futura.
- Bielschowsky, R. (coord.), (2010). *Sesenta años de la CEPAL: textos seleccionados del decenio 1998-2008 (1ª ed.)*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- (1998). *Evolución de las ideas de la CEPAL*. Revista de la Cepal. Santiago de Chile, número especial.

- CEPAL (1994). El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad. Serie Libros de la CEPAL, n.º. 39 (LC/G.1801/Rev.1-P), Santiago de Chile.
- (1990). Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa. Serie Libros de la CEPAL, n.º. 25 (LC/G.1601-P), Santiago de Chile.
- Fajnzylber, F. (1990). Industrialization in Latin America. From the «Black Box» to the «Empty Box». A Comparison of Contemporary Industrialization Patterns. Serie Cuadernos de la CEPAL, n.º. 60 (LC/G.1534-P), Santiago de Chile.
- (1983): La industrialización trunca de América Latina. México D.F.: Editorial Nueva Imagen.
- Pinto, A. (1980). La internacionalización de la economía mundial. Una visión latinoamericana. Madrid: Ediciones Cultura Hispánica.
- (1970). Naturaleza y Implicaciones de la 'Heterogeneidad Estructural' de América Latina. El Trimestre Económico. México D.F., n.º. 145, v. 37, jan./mar.
 - (1965). Concentración del Progreso Técnico y de sus Frutos en el Desarrollo Latinoamericano. El Trimestre Económico. México D.F., n.º. 125, jan./mar.
- Prebisch, R. (1973). Transformação e desenvolvimento: a grande tarefa da América Latina. Rio de Janeiro: FGV.
- Rodríguez, O. (1981). Teoria do Subdesenvolvimento da CEPAL. Rio de Janeiro: Ed. Forense-Universitária.
- Santos, U. e Oliveira, F. H. (2008). Três Fases da Teoria Cepalina: uma Análise de suas Principais Contribuições ao Pensamento Econômico Latino-Americano. Revista Análise, Porto Alegre, v. 19, n.º. 2, jul./dez.
- Torres, M. (2006). Fernando Fajnzylber. Una visión renovadora del desarrollo de América Latina. Santiago de Chile: CEPAL.

6

EXPERIENCIA Y LEGADO DE LA RONDA URUGUAY DEL GATT

JULIO BERLINSKI

«La Ronda Uruguay del GATT sólo la pudo sacar adelante alguien como Iglesias que es un creador de consensos y un trabajador incansable. (...) Él siempre logra la adhesión de las personas más lúcidas y avances entre visiones disímiles».

JOSÉ MARÍA PUPPO,
Director General de la Fundación Astur.

«Los países en vías de desarrollo participaron junto a los países desarrollados en las negociaciones de acceso a mercados, realizando compromisos en aranceles máximos. Pero las concesiones de los países en vías de desarrollo implicaron un desbalance importante. Además, los países en vías de desarrollo tomaron compromisos en las nuevas áreas (como valoración aduanera, propiedad intelectual, medidas sanitarias y fitosanitarias, servicios), resultando en costos de implementación sin contrapartida en los beneficios recibidos de las negociaciones».

6. EXPERIENCIA Y LEGADO DE LA RONDA URUGUAY DEL GATT

Julio Berlinski (ITDT, Argentina)

1. INTRODUCCIÓN

Es conocido que el propósito de las negociaciones internacionales es facilitar la internalización de las externalidades nacionales y también que los acuerdos multilaterales o preferenciales de comercio permiten reducir la volatilidad de la política comercial nacional (Bagwell y Staiger, 2009).

En este capítulo se analiza el legado multilateral de la Ronda Uruguay del GATT a partir de la experiencia paradójica de la proliferación posterior de los Acuerdos Preferenciales de Comercio, especialmente por la evidencia de que en estos últimos la profundización corresponde también a áreas más allá de las disciplinas GATT+ (Berlinski y Stancanelli, 2010).

La proliferación de Acuerdos Preferenciales de Comercio es una importante característica del comercio internacional actual. Esto ha resultado en una superposición de reglas en el comercio de bienes y servicios, especialmente en lo que se refiere a las reglas de origen. En este nuevo marco la pregunta es hasta qué punto una multilateralización del regionalismo conducirá a ganancias de eficiencia y coherencia en las relaciones comerciales internacionales (Baldwin, 2006).

La fragmentación de la producción y el comercio de manufacturas que se produjo en las dos últimas décadas del siglo pasado es otra importante dimensión del contexto. En este siglo la fragmentación del proceso productivo se manifiesta dentro de los servicios, lo que se ha dado en llamar la construcción de la oficina global. La fragmentación de la producción y el comercio entre firmas y sectores, del mismo país y del extranjero, está identificando los nuevos fenómenos de especialización comercial en servicios bajo la denominación de «comercio de tareas»¹.

1 Ver Grossman y Rossi-Hansberg (2007).

En cuanto a la economía política de las relaciones comerciales, recientemente se ha identificado como *reciprocated unilateralism*² al nuevo papel de los exportadores como importantes agentes de la política comercial doméstica. Se trata de la relevancia creciente de los sectores exportadores para reducir los aranceles a la importación con el objeto de disminuir costos de insumos importados y obtener mejores condiciones de acceso a los mercados de exportación.

Este capítulo comienza en la sección 2 con la enumeración de las principales áreas negociadas en la Ronda Uruguay del GATT y sus implicancias, seguida en la sección 3 por los aspectos relacionados con la proliferación de los Acuerdos Preferenciales de Comercio (APC). En la sección 4 se plantea el tema de la integración profunda resultante de negociar en los APC disciplinas en áreas específicas, algunas de las cuales no están incluidas en las regulaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Finalmente, en la sección 5 se presenta un resumen y conclusiones.

2. EL LEGADO MULTILATERAL DE LA RONDA URUGUAY DEL GATT

La Ronda Uruguay se inició en 1986 en la reunión internacional de Ministros de Relaciones Exteriores de Punta del Este presidida por Enrique Iglesias, quien siguió muy de cerca esta temática hasta 1988, cuando pasó a presidir el Banco Interamericano de Desarrollo. La Ronda se destacó por las innovaciones introducidas en su cobertura temática: servicios, propiedad intelectual, temas de inversión relacionados con el comercio, mayor atención a las reglas de diseño y administración de la política comercial, y una administración unificada para implementar los acuerdos.

Las reducciones arancelarias establecidas se comparan bien con la cobertura y profundidad logradas en la Rondas Tokio y Kennedy. Por otro lado, uno de los logros más importantes de la Ronda fue incluir a la agricultura por primera vez en el seno de las negociaciones del GATT. Las restricciones voluntarias de exportación (VER por sus siglas en inglés) fuera del Acuerdo Multifibras (MFA por sus siglas en inglés) fueron discontinuadas.

Las reducciones arancelarias de los Países en Vías de Desarrollo (PVD) fueron amplias y profundas respecto de las concesiones de los Países Desarrollados (PD). Para los PVD lo que se concedió era de efecto inmediato y la contrapartida recibida (por ejemplo a través de la remoción del MFA) se completaría recién en 2005. Los

2 Ver Krishna y Mitra (2003).

PVD también aceptaron disciplinas y negociaron concesiones en áreas importantes (por ejemplo, propiedad intelectual, estándares técnicos y sanitarios, valoración en aduanas, procedimientos sobre licencias de importación, comercio de servicios).

2.1. Las principales disciplinas negociadas

En esta sección se realizará un paralelo entre dos trabajos de Finger *et al* (1999 y 2001a), con el objeto de marcar en el primero, su ponderación inicial respecto de los logros de la Ronda Uruguay, y en el segundo su evaluación del desbalance para los PVD en la aplicación de lo negociado en dicha Ronda.

En el primer trabajo (1999) se destacan los aspectos positivos del resultado de la Ronda Uruguay en términos de acceso a mercados, de la eliminación de restricciones voluntarias de exportación (VER), y de la concreción de importantes progresos en reducir tanto las restricciones cuantitativas de los PD en textiles y vestimenta, como las restricciones no arancelarias (NTB por sus siglas en inglés) en productos agrícolas. Respecto de las restricciones cuantitativas, se requería la eliminación de las salvaguardias y las VER que no fueran legales. En cuanto a las restricciones restantes, la proporción de ítems con restricciones no arancelarias se encontraba con magnitudes reducidas para los países de la OECD, mientras que tenían mayor incidencia en los PVD, aunque con reducciones importantes en algunos países de América Latina. También, el acuerdo limitaba el uso de restricciones al comercio en defensa del Balance de Pagos. La notificación post Ronda Uruguay incluyó la correspondiente a las salvaguardias existentes (las nuevas requerían límite de tiempo), y la lista de casos indicaba un uso poco frecuente.

En el caso de las reducciones arancelarias, los PVD participaron en las negociaciones de acceso a los mercados. Cada miembro realizó compromisos en aranceles máximos (*bound rates*), aceptando no introducir tarifas por encima de dichos niveles. Las reducciones arancelarias de los PVD pueden compararse con lo negociado por los PD, incluso con cortes más profundos en los primeros, aunque los aranceles remanentes implicaban para los PVD niveles todavía superiores a los de los PD. Los países miembros de la OMC acordaron realizar reducciones arancelarias posteriores a la Ronda Uruguay; las reducciones mayores se realizaron a través de la «*Ministerial declaration on trade in information technologies*», y fueron importantes en: semiconductores, computadoras, instrumentos científicos y software. Finalmente, los miembros de la OMC no crearon un mecanismo para monitorear los compromisos arancelarios, dejando el control en manos de los agentes comerciales involucrados.

En textiles y vestimenta se negoció la eliminación gradual (hacia 2005) del Acuerdo Multifibras (MFA), mientras que los aranceles de estos productos en los PD permanecían más altos que en otros bienes industriales. Los productos Textiles

y Vestimenta serían «integrados» (sin restricciones) al GATT '94 en 4 etapas en el período 1995-2005, y los productos no integrados aumentarían sus aranceles en 3 etapas. La implementación se concentró en productos no restringidos; Noruega liberalizó más rápidamente, EEUU y Canadá liberalizaron textiles y vestimenta en proporciones similares, mientras que en los países del Oeste Europeo la vestimenta fue de mayor importancia, pero con reducida integración. Respecto a las salvaguardias transitorias, EEUU introdujo este tipo de instrumento y también lo hizo Brasil.

En agricultura las restricciones no arancelarias se eliminarían a través de la creación de un régimen de conversión a aranceles. Dichas equivalencias arancelarias eran obligaciones legales, pero no lo eran los compromisos de reducir tarifas y subsidios a la exportación y al apoyo doméstico. El aspecto menos liberalizador correspondió a los aranceles-cuotas y no incluyó compromisos para remoción posterior de restricciones. El objeto de la negociación fue establecer un régimen solo de aranceles y para ello los miembros debían tarifcar las Restricciones No Arancelarias (NTB). Esta conversión usaba como base los precios de 1986-88 que eran usualmente bajos, resultando en altos equivalentes *ad valorem*. La implementación de la tarificación implicó incluir todos los ítems arancelarios y reducir los aranceles máximos (*bound rates*) que se encontraban por encima de los aplicados. La evidencia utilizada mostró que los PVD debían haber realizado menores concesiones, aunque los datos disponibles no incluían a los países «*least developed*» donde las concesiones fueron menores.

En antidumping, hacia mediados de los 90 los usuarios tradicionales de dicho instrumento en los PD redujeron su uso respecto de años anteriores, mientras que algunos PVD se transformaron en usuarios principales, iniciando investigaciones a China, EEUU, Brasil y Corea, proveyendo un nivel de protección más alto. Los sectores involucrados fueron metales, químicos, maquinaria, equipo eléctrico, plásticos y textiles, y aunque la cobertura del comercio involucrado fue reducida, los aranceles eran altos. Los PVD debían cumplir con los requerimientos de las investigaciones de antidumping, y eran generalmente desafiados en las investigaciones iniciadas.

Desde la Ronda Uruguay las negociaciones multilaterales incluyeron el comercio de servicios; dichas negociaciones fueron importantes pero el rol liberalizador en esta primera etapa no fue destacado. Además, se esperaba que la liberalización comercial y el progreso técnico futuro aumentaran los servicios considerados internacionalmente comerciables. El acuerdo de servicios (GATS) implicaba liberalizaciones considerando 3 dimensiones: sectores; negociación en listas positivas, básicamente respecto de acceso al mercado y tratamiento nacional; y cuatro modos de oferta (oferta transfrontera, consumo en el exterior, presencia comercial y movimiento de personas naturales). En la evaluación realizada por Hoekman

(1995), el número de ítems negociados respecto del total posible fue 47% para los países de alto ingreso y 16% para los de ingreso medio y bajo, mientras que para los PVD grandes fue 39%. Por su parte, la cobertura promedio, entendida como el total de valores asignados según el grado de liberalización dividido por el número total de concesiones posibles, fue del 36% para los países de alto ingreso, 10% para los de ingreso medio y bajo y 23% para los PVD grandes. No resulta claro por qué los países negociaron tan pocas posiciones, dado que pudieron presentar inicialmente exenciones a las reglas de acceso al mercado y tratamiento nacional.

En el segundo trabajo, Finger *et al* (2001a) analiza el desbalance en las conclusiones de la Ronda. Las concesiones de los PD beneficiaron tanto a ellos como a los PVD, mientras que estos últimos negociaron concesiones que implicaron un desbalance. En materia de acceso al mercado algunos PVD ganaron más que otros, con mínima liberalización de los PD en Agricultura y lento cumplimiento de los compromisos en textiles y vestimenta. Esto planteó para algunos países un alto costo, por ejemplo en sus compromisos de propiedad intelectual (acuerdo TRIPS por sus siglas en inglés), cuyas negociaciones eran impulsadas generalmente por programas domésticos de reformas.

2.2. La implementación de las principales nuevas áreas

En la Ronda Uruguay los PVD tomaron compromisos en las nuevas áreas y esto determinó cargas para su implementación sin contrapartida equivalente en los beneficios. Ello fue consecuencia de que las negociaciones no son un instrumento adecuado para tratar la implementación de los acuerdos (Finger, 2001b). Hasta la Ronda Uruguay, el tema de la implementación no fue relevante, pues la participación de los PVD en las negociaciones fue generalmente defensiva o a través de la cláusula de habilitación (*enabling clause*) que les permitía no participar en algunas disciplinas del GATT. El cambio de actitud en la Ronda Uruguay implicó darle importancia al comercio internacional como instrumento de desarrollo económico.

Los PVD tomaron en la Ronda Uruguay importantes compromisos en áreas nuevas, por ejemplo: valoración aduanera, propiedad intelectual y medidas sanitarias y fitosanitarias (SPS por sus siglas en inglés). Los PVD realizaron reducciones arancelarias similares a las de los PD, pero no ganaron en forma neta, debido a que en sus concesiones de áreas nuevas el costo de implementación no fue considerado. Por su parte, la cooperación y asistencia técnica a ser provista por los PD en TRIPS y SPS respectivamente, estaba basada en la consideración de una solicitud en los términos acordados mutuamente, lo cual podría sesgar la implementación favoreciendo a los PD.

2.3. Las coaliciones de PVD en la Ronda Uruguay

Es conocido que el proceso de negociación en el GATT es secuencial: primero definir la agenda de negociación, luego formular propuestas específicas, para finalmente realizar negociaciones asociadas a las propuestas. Esta secuencia genera diferentes tipos de coaliciones en cada etapa. La conclusión principal del trabajo de Hamilton y Whalley (1988) es que mucha de la actividad de coalición de los PVD había sido motivada por la agenda de negociaciones o por propuestas conjuntas, en vez de iniciativas asociadas al intercambio de concesiones. También mencionan que un grupo destacado de países valoraba la importancia del sistema multilateral. El aumento de coaliciones de grupos pequeños planteaba preguntas respecto del logro de objetivos de interés nacional, aunque la proliferación de dichos grupos debilitaba la posible coalición agregada de los PVD.

En los casos de servicios y agricultura, por ejemplo, las coaliciones tuvieron resultados inciertos respecto del beneficio para los PVD. En Servicios, el grupo de 10 países liderados por Brasil e India se oponía a su inclusión en las negociaciones. Esta coalición estaba formada inicialmente por Argentina, Brasil, India, Egipto y Yugoslavia, y existía una fuerte opinión, especialmente en los representantes de la India, de que dicha liberalización requería protección a su industria de servicios. Luego esta coalición se deshizo, dejando librado cada país a sus propios intereses. En agricultura, Australia organizó la reunión de Cairns e invitó a 14 países exportadores, entre los cuales figuraban países de la ASEAN, Canadá, Brasil, Argentina y Chile, y como observadores, EEUU, Japón y la Unión Europea (UE). Este fue el primer ejemplo de coaliciones de países PD y PVD. El grupo Cairns continuó operando como grupo de coalición hasta que diferencias sobre aspectos específicos lo hicieron peligrar. Un tema conflictivo fue, por ejemplo, el cálculo para los productos analizados del *Production Subsidy Equivalent* (PSE). Algunos PVD liderados por Brasil plantearon otro conflicto, considerando que la agricultura en el GATT requería considerar el tratamiento especial y diferenciado a los PVD. Es decir, los grupos de servicios y agricultura fueron exitosos en plantear los objetivos de la agenda y seguir como coalición en la elaboración de propuestas, pero cuando la Ronda entró en la etapa de negociación se plantearon signos de fragmentación, los PVD abandonaron su enfoque sistémico y pasaron a considerar sus intereses nacionales.

3. LA PROLIFERACIÓN DE LOS ACUERDOS PREFERENCIALES DE COMERCIO

En cuanto a las teorías estándar de los Acuerdos Preferenciales de Comercio y sus evidencias empíricas, las nociones tradicionales están asociadas básicamente a

los efectos sobre el bienestar del desvío y creación de comercio (Viner, 1950). En el primer caso, las importaciones intra-bloque reemplazan fuentes eficientes externas al acuerdo, lo cual es negativo comparado con la situación de creación, donde las importaciones intra-acuerdo sustituyen producción doméstica ineficiente, lo cual es positivo. En tal caso, si el desvío es superior a la creación, se afecta el bienestar del resto del mundo produciendo el efecto *beggar-thy-neighbour*, aunque la tarifa externa no se modifique, lo cual podría compensarse a través de una reducción de ésta. A su vez, en Krugman (1991) se plantea que la idea desvío/creación pasa por alto algunas ganancias potenciales de los APC, especialmente, la asociada al aumento de eficiencia del tamaño del mercado, y la mejora en los términos de intercambio del bloque respecto del mundo asociada al mayor poder de mercado, que acentuaría el efecto *beggar-thy-neighbour*. Un aspecto que puede reducir la importancia del desvío de comercio se refiere a la asociación con los socios naturales, es decir aquellos países con los que se hubiera comerciado en ausencia del acuerdo dados los costos de transporte y comunicación.

La evidencia empírica de desvío de comercio no resulta concluyente (Freund y Ornelas, 2010), aunque parece preocupar en algunos acuerdos, y su menor importancia puede relacionarse con la formación de APC, donde la creación es superior al desvío, sea con socios naturales, o porque los gobiernos responden al desvío de comercio reduciendo los aranceles externos. En estimaciones de Magee (2008), se muestran evidencias de creación de comercio, usando datos de flujos de comercio para 133 países en el período 1980-1998, donde se controla por distintos efectos, inclusive el que permite captar el efecto contrafáctico. Es decir, estimar el efecto sobre el bienestar en los flujos de comercio de los APC requiere, según el método seguido, identificar la situación hipotética en ausencia de estos acuerdos. Se encuentra que los APC tienen un efecto anticipatorio en los flujos de comercio, el cual es diferente según el tipo de acuerdo, y que su impacto promedio en el comercio es reducido, pero con creación que excede al desvío.

Por otra parte, el análisis del impacto de las preferencias de los APC sobre los aranceles externos es importante para evaluar el efecto en el bienestar del bloque. En Estevadeordal, Freund y Ornelas (2008) se examina el efecto del regionalismo sobre la liberalización arancelaria multilateral para el período 1990-2001, respecto de preferencias de 10 países de América Latina correspondientes a 100 sectores de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme, CIIU (4 dígitos). Considerando el tipo de acuerdo, se examina si sectores con amplias preferencias han sido liberalizados/protegidos de la misma manera que otros sectores. Con tal motivo se usan datos de tarifas preferenciales y de aranceles aplicados de nación más favorecida (MFN por sus siglas en inglés). Sus resultados indican una fuerte evidencia de que los aranceles preferenciales de los APC inducen una reducción de

las tarifas externas, efecto diferente en las Uniones Aduaneras. En cambio, en Karacaovali y Limao (2008) se obtienen resultados contrastantes. Se analiza el efecto de los APC sobre la liberalización multilateral, usando aranceles detallados de la UE en las últimas rondas multilaterales (1980 y 1995). Con tal motivo distinguen el efecto de las liberalizaciones MFN negociadas de las unilaterales y encuentran que la UE redujo sus aranceles sobre bienes no importados de los APC por casi el doble, respecto de los bienes originados en dichos acuerdos. Es decir, del examen de los compromisos de liberalización en la Ronda Uruguay concluyen que dicha liberalización fue menor en productos donde se otorgaron preferencias. Estos resultados contrastantes requieren mayor investigación.

Varios de estos APC han negociado concesiones más profundas respecto de aquellas negociadas en la Organización Mundial del Comercio; sin embargo, la proliferación de los APC llevó a un aumento del costo del comercio, especialmente relacionado con reglas de origen diferentes. La imposición de estas reglas, referidas al contenido doméstico de las exportaciones, se basa en la necesidad de prevenir la transferencia de importaciones desde un país con bajos aranceles a otro con altas tarifas. Pero, la superposición de reglas de origen en países miembros de varios APC, su forma de implementación con criterios para cada producto, unido a la falta de esfuerzos de coordinación entre aduanas, resultó en costos para los exportadores que deben satisfacer dichas reglas, y en restricciones en el comercio e inversiones intra-regionales.³ Además, es importante analizar otras restricciones no arancelarias que afectan la libre circulación de bienes y servicios en las regiones.⁴

Respecto del nuevo enfoque sobre los APC, Viner (1950) y Meade (1955) se basaban en preguntas acotadas respecto de cómo un país podría beneficiarse de participar en tales acuerdos. No es un enfoque apropiado para el siglo XXI, pues una vez agotada la instancia de liberalización arancelaria preferencial, la etapa siguiente sería la de liberalización regulatoria (en frontera y especialmente doméstica), y donde el carácter de bien público de las reformas regulatorias aumentaría las exportaciones a los mercados de los APC. En tal sentido, la implicancia de la integración profunda es que afecta el papel central de la OMC en el diseño de normas ya negociadas y de las nuevas regulaciones que deberían ser respetadas. Se requiere identificar cuáles disciplinas serían organizadas eficientemente al nivel global y cuáles al nivel nacional/regional. Sin reformas que lleven las disciplinas

3 Ver la discusión sobre los problemas de las diferentes reglas de origen en Cadot, Estevadeordal, Suwa-Eisemann y Verdier (2006).

4 Ver Berlinski (2001) sobre restricciones no arancelarias en el Mercosur.

de los APC bajo la OMC, se va a erosionar la centralidad de ésta última en la política comercial internacional (Baldwin, 2011).

4. LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO Y LOS ACUERDOS PREFERENCIALES DE COMERCIO

4.1. El contexto del comercio internacional en bienes y servicios

La nueva realidad del comercio internacional está vinculada con la trayectoria del cambio tecnológico asociado tanto a la disminución de los costos de transporte como a la reducción de los costos de coordinar la realización de tareas distintas en diferentes lugares. Ambos fenómenos son en parte resultado del acelerado progreso técnico en las tecnologías de información y comunicación asociado a la reducción de costos de las telecomunicaciones internacionales. En tal sentido, el *offshoring* de bienes y servicios podría asociarse con una revolución industrial.

El comercio de servicios ha jugado un rol clave en las negociaciones desde la Ronda Uruguay. Se trata de aquellos servicios similares al comercio de bienes y el comercio de factores, relacionados básicamente con la inversión privada extranjera, que tiene un importante papel en estas transacciones. Un aspecto relevante del comercio de servicios se refiere a la información, debido a que son intangibles y que su calidad es conocida después de consumirse. Esta asimetría de información requiere la intervención gubernamental en defensa del consumidor. En Roy, Marchetti y Lim (2007) se realizó una comparación de las negociaciones del comercio de servicios para 28 Acuerdos Preferenciales de Comercio en los modos de oferta transfronterza y presencia comercial, con aquellas realizadas en el contexto de las negociaciones multilaterales correspondientes al GATS desde el año 2000. El resultado fue un nivel más alto de concesiones en los APC, muchos de ellos firmados con los EEUU y la UE.

La tendencia del GATS+ muestra en los PVD importantes compromisos en América Latina, mientras que en ASEAN se ven compromisos limitados tanto en APC como en la Ronda Doha. El nivel de compromiso de países individuales varía entre acuerdos, considerando reciprocidad e importancia de los miembros. También, EEUU obtiene mejores compromisos de sus socios en modos de provisión oferta transfronterza y presencia comercial, respecto de los que obtienen estos últimos en APC con otros países; otro aspecto se refiere a la modalidad (listas positivas/negativas). Además, hay sectores que han mostrado ser difíciles (audiovisuales), o sensibles (transporte marítimo). Así, GATS+ es más importante en los modos de provisión mencionados, comparado con el de movimiento de personas naturales.

En el siglo XXI se destaca la interrelación entre el comercio y las inversiones; en el caso de la relación entre los PD y PVD tiene lugar la superposición entre las innovaciones técnicas en tecnologías de información y comunicación y la discrepancia salarial. En el siglo XX los bienes eran fabricados en un país y exportados a otros. En el siglo actual la especialización vertical resulta en bienes intermedios importados y usados en exportaciones. En los noventa las partes y componentes locales se redujeron y fueron reemplazados por importaciones internacionalizando la cadena de valor. La interrelación mencionada implica conectar a las firmas internacionalmente, lo que requiere un buen tratamiento de la inversión privada extranjera, en temas de propiedad, envío de fondos y servicios eficientes de transporte y telecomunicaciones. Considerando las barreras domésticas, se trata de la política de competencia, movimiento de capitales, propiedad intelectual más allá de TRIPS y seguridad en las inversiones (Baldwin, 2011).

4.2. La integración profunda

Respecto de la integración profunda, Horn, Mavroidis y Sapir (2009) distinguen, en los APC notificados a octubre 2008, compromisos OMC+ y OMC-X (áreas no incluidas en las regulaciones de la OMC), en 14 acuerdos con EEUU y 14 con la UE, correspondientes a 14 áreas de la OMC+ y 38 en OMC-X. Luego evalúan la *enforceability* (ejecutabilidad) legal de dichos compromisos en base a las obligaciones definidas. Finalmente, consideran la profundidad de las obligaciones asumidas en ciertas áreas de política. En WTO (2011) se extendió dicha metodología a 96 APC notificados en el período 1958 a 2010. Los acuerdos analizados son cada vez más profundos, cubriendo más áreas OMC-X. La evidencia empírica indica que en OMC+ la cobertura sectorial y la proporción de compromisos legalmente ejecutables son similares, se trata de barreras técnicas al comercio (TBT por sus siglas en inglés), servicios, propiedad intelectual e inversiones relacionadas con el comercio. Mientras que en OMC-X, la brecha entre áreas cubiertas y legalmente ejecutables es mayor que en OMC+, debido a que los compromisos OMC-X son básicamente regulatorios, de ahí la importancia que tienen las barreras domésticas en los acuerdos, a saber: política de competencia, propiedad intelectual no cubierta en la OMC, inversión y movimiento de capitales, medio ambiente y regulaciones del mercado de trabajo. Los APC entre PD y PVD contienen en OMC+ mayor número de áreas ejecutables, mientras que en OMC-X, la relación PD-PVD cubre mayor número de áreas, pero muchas de éstas no son ejecutables. Esto último podría indicar que los PD intentan «exportar» sus regímenes regulatorios con éxito limitado.

Los APC ya no son muy preferenciales; de la mitad del comercio mundial sólo 17% es elegible para preferencias y menos del 2% de las importaciones mundiales,

excluyendo el comercio intra-regional de la UE, tiene preferencias mayores al 10% (Carpenter y Lendle, 2010). Más allá de las medidas de frontera se requiere incorporar en el análisis políticas y regulaciones domésticas en materia de propiedad intelectual, y políticas de competencia e inversión. El comercio del siglo XXI es más complejo que el anterior a los ochenta; la complejidad está asociada a la fragmentación de la producción y el comercio. Algunos sectores dependen de importaciones intermedias de bienes y servicios y buscan bajar la protección para reducir sus costos, y los países están dispuestos a firmar APC con socios comerciales para asegurar su abastecimiento. Dichos acuerdos pueden incentivar la fragmentación facilitando el comercio entre miembros potenciales de una cadena de valor.

En tal sentido, un número creciente de acuerdos preferenciales fue más allá de la eliminación de aranceles sobre bases preferenciales, enfocándose en la negociación de compromisos respecto a regulaciones domésticas. La integración profunda medida con los índices ya mencionados de *enforceability* (OMC+ y OMC-X), sugiere preguntarse si los APC profundos aumentan el comercio de partes, o si altos niveles de partes y componentes aumentan la probabilidad de formar un acuerdo profundo (WTO, 2011). Respecto de las restricciones no arancelarias (NTB) domésticas, en el GATT existían dificultades para catalogar dichas posibilidades por anticipado, por lo que la intervención era mínima. En cambio, a partir de la creación de la Organización Mundial del Comercio tuvo lugar una mayor intervención en dichas regulaciones, por ejemplo, en barreras técnicas al comercio (TBT) y restricciones sanitarias y fitosanitarias (SPS). Asimismo, el Acuerdo de Subsidios y Medidas Compensatorias favoreció la orientación hacia el objetivo de una integración comercial más profunda (Staiger, 2012).

La integración profunda requiere políticas y regulaciones comunes entre países y áreas. Las preguntas se refieren a cuáles son los países que deberían firmar un acuerdo profundo y cuáles políticas deben permanecer a un nivel nacional. La integración profunda implica medidas domésticas de difícil negociación al nivel global debido a las diferentes preferencias de los actores involucrados.

4.3. Las inversiones

Los temas de protección y liberalización en inversiones están regulados por un conjunto de acuerdos multilaterales, bilaterales y regionales. Desde 1995 lo multilateral se corresponde con la negociación de varios acuerdos en el contexto de la OMC. Al nivel bilateral/regional el NAFTA fue el primer acuerdo en incluir el comercio de servicios con un capítulo de inversiones, lo cual, unido a los acuerdos bilaterales de inversión (BIT por sus siglas en inglés), implica la coexistencia de diferentes regímenes regulatorios. Los acuerdos negociados en la Ronda Uruguay corresponden

directamente a inversiones relacionadas con el comercio (TRIM) y el Acuerdo General de Servicios (GATS), y tienen implicancias indirectas en propiedad intelectual (TRIPS), y en el acuerdo de subsidios y medidas compensatorias. Desde los ochenta y noventa los BIT incluyen elementos de protección y liberalización en inversiones, y paralelamente creció el cuerpo sobre inversiones en los APC.

En Kotschwar (2009) se examinaron 52 acuerdos y 31 incluían capítulos en esta materia. Los elementos identificados en esta comparación fueron: coberturas (generales/empresas); capítulos de inversiones y servicios, con o sin interacción entre ellos; principio de no discriminación; estándar del tratamiento; protección del inversor; personal superior; solución de diferencias; compromisos de inversión. La autora encuentra dos *hubs*, la UE y los EEUU, el tipo NAFTA es el líder de dichos capítulos en los APC, y la cobertura y disciplinas es menor en los acuerdos con la UE. La comparación mostró la similitud de las normativas y su flexibilidad, que permiten a los países adecuar las normas sobre inversiones de acuerdo a sus necesidades; sin embargo en ese trabajo no se estimó la magnitud en la que estos compromisos afectaban la Inversión Privada Extranjera. Los acuerdos de los PVD varían en contenido y enfoque, y los PD van más allá del nivel multilateral. Por su parte, los BIT –en 2009 había 2.750 vigentes en el mundo– implican que la política comercial está influida por los inversores externos, sujeta a normas de no discriminación, disciplinas por expropiación y remisión de utilidades, comportamiento, y arbitraje internacional (CIADI).

Los flujos de comercio contemporáneos están dominados por el comercio de bienes intermedios. Así, el *offshoring* cambió la naturaleza de la determinación de los precios internacionales, desde los mercados convencionales hacia las negociaciones bilaterales (Staiger, 2012). En tal sentido, la literatura de inversión privada extranjera y el *offshoring* destaca la existencia de costos adicionales, gerenciales y de logística relacionados con la coordinación y el monitoreo que requieren las regulaciones domésticas. La complejidad del proceso no puede encararse con reglas generales (no-discriminación y reciprocidad), por lo que se ha recurrido a los APC para solucionar los problemas específicos.

4.4. Las barreras técnicas al comercio

En materia de barreras técnicas al comercio (TBT), Piermartini y Budetta (2009) identificaron 70 APC; 58 de ellos tienen normas TBT, y el 50% tiene reconocimiento mutuo en evaluación de conformidad y armonización de regulaciones técnicas, donde en OMC+ se indicaban compromisos mayores en países con niveles de desarrollo similar. Del total de la muestra de acuerdos analizada, sólo 8 van más allá de las reglas de la OMC en términos del enfoque de integración, reglas de

transparencia e instituciones regionales aptas para tratar temas de TBT. El grado de integración comercial es un factor importante en la determinación de normas de armonización y transparencia, y el reconocimiento mutuo se introduce generalmente entre países similares. Hay una tendencia en los APC a favorecer la armonización de estándares y regulaciones técnicas respecto del reconocimiento mutuo. Éste se aplica básicamente a los procedimientos de evaluación de conformidad e implica reconocer la competencia de los países de exportación de certificar que el producto cumple con las regulaciones del país de importación.

La diferencia entre los acuerdos firmados por EEUU y la UE es que los primeros enfatizan el reconocimiento mutuo de evaluación de conformidad. En tanto, los acuerdos firmados por la UE incluyen normas sobre armonización de regulaciones técnicas; los firmados con los PVD promueven además la armonización con los estándares europeos. La ventaja de la armonización es que bienes producidos en países distintos son similares, mientras que el reconocimiento mutuo significa que los países reconocen, total o parcialmente, las regulaciones de cada uno de sus socios. El estudio mencionado trató de identificar las diferentes características del enfoque elegido en los APC analizados con referencia a estándares, regulaciones técnicas, evaluación de conformidad, transparencia, instituciones que administran el acuerdo, y cooperación entre socios regionales, considerando que la brecha entre la legislación y la práctica depende de los procedimientos administrativos. Asimismo, corresponde señalar que el estudio realizado se basaba en los textos legales, por lo que no se puede evaluar la implementación de los acuerdos.

4.5. Las políticas de competencia

Respecto de las políticas de competencia, Anderson y Evenett (2006) indican que las normas para sectores específicos pueden tener un mayor impacto pro-competitivo que un capítulo general. En cuanto a los principios horizontales, éstos incluyen la transparencia –se requiere la publicación de las normas–, procedimientos equitativos –se requiere que los procesos administrativos sean consistentes y que la revisión o reclamo sea posible. Respecto a la no discriminación, generalmente no se menciona este principio en los acuerdos; del total de APC analizados por Teh (2009), en sólo 5 se lo menciona. Teh analizó 74 APC y mostró que un cuarto de ellos tenía regulaciones sobre prácticas anti-competitivas en telecomunicaciones, y que un quinto tenía capítulos de propiedad intelectual para controlar el abuso de comportamiento anti-competitivo. Las referencias encontradas en los capítulos de los acuerdos incluyen acciones concertadas, abuso de posición dominante, monopolios, empresas estatales y tareas con derechos especiales.

Confirmando la hipótesis de Anderson y Evenett, Teh documentó la inclusión de disciplinas de competencia en los APC correspondientes a las áreas de inversión, servicios, compras gubernamentales y propiedad intelectual. Las diferencias encontradas son más pronunciadas entre las familias UE-EFTA y de EEUU que entre UE y EFTA, generalmente asociadas al distinto grado de integración de los respectivos *hubs*. Lo cual tiene lugar tanto en los principios horizontales (transparencia, procedimientos equitativos, no discriminación), más intensos en los acuerdos centrados en EEUU, como en las disciplinas sectoriales (telecomunicaciones, compras gubernamentales, inversión), también más intensas en los centrados en EEUU), y capítulos específicos de política de competencia (comparado con UE-EFTA, la probabilidad de encontrar capítulos específicos es menor en los APC centrados en EEUU).

4.6. Las regulaciones OMC y los Acuerdos Preferenciales de Comercio

El temor a la erosión de las preferencias es un aspecto importante en las negociaciones APC-OMC. En la interacción de los socios comerciales del tipo *hub and spoke*, el APC es una condición favorable para el socio doméstico (*hub*), por lo que se opondrá a las negociaciones OMC por temor a la erosión de las preferencias, pero los otros socios preferirán la apertura de comercio OMC. La integración profunda es generalmente no discriminatoria, donde los mecanismos de apoyo a la liberalización comercial de los acuerdos preferenciales requieren la armonización de las reglas de origen para facilitar los aspectos de participación en la producción. Asimismo, la relación OMC y APC requiere proveer transparencia en el sistema de solución de diferencias, como en los conflictos y aspectos discriminatorios relacionados con los instrumentos de defensa comercial (anti-dumping, salvaguardias).

El Comité de Acuerdos Regionales de Comercio (CRTA) de la OMC negoció en 2006 (WT/L/671) procedimientos para proveer transparencia a los APC. Esto es importante, pues a noviembre de 2010 existían 479 APC notificados (bienes y servicios), 288 *in force* (vigentes), 174 bajo el artículo 24, 31 por la *enabling clause* y 83 a través del GATS (WTO, 2011). Los nuevos APC son diferentes a los anteriores, están más relacionados con el costo de realizar negocios que con preferencias arancelarias. Por su parte, los acuerdos entre países PD y PVD están motivados por el intercambio de componentes fabricados, lo cual requiere proveer seguridad a la inversión privada extranjera reduciendo las barreras domésticas. La naturaleza de dichas barreras resulta difícil de multilateralizar. En Baldwin (2011) se indica que esto puede requerir la negociación de nuevas reglas fuera de la OMC, lo cual hace difícil la coordinación multilateral, pero como en algunos acuerdos las

preferencias arancelarias son todavía importantes, la coherencia de regulaciones nuevas y existentes debería encararse al mismo tiempo.

Las disciplinas multilaterales respecto de los APC son limitadas: el artículo 24 del GATT (párrafos 5, a y b; y 8, a y b), el artículo 5 del GATS, el tiempo de un acuerdo *interim* razonable de 10 años, y la *enabling clause* que provee un tratamiento especial y diferenciado a los PVD. Sin embargo, el GATS y el artículo 24 tienen distintos alcances; el artículo 5 del GATS indica «*substantial sectoral coverage*», que es más débil que el artículo 24, que indica «*substantially all trade*»; además, el artículo 5 mencionado indica que los acuerdos preferenciales deben implicar la ausencia sustancial de toda discriminación, que también es más débil que el artículo 24 que requiere eliminar «*Duties and other restrictive regulations*». Finalmente, en el GATS se indica que los acuerdos no deberían resultar en mayores barreras respecto de terceros países en comercio e inversiones, pero esto se refiere a los sectores donde se han hecho compromisos, mientras que en GATT, una norma similar se refiere a la incidencia general de las restricciones (Hoekman y Kosteckí, 1995).

Ha habido recomendaciones para mejorar la coherencia en la gobernanza internacional entre la OMC y los APC (Sutherland, 2004 y The Warwick Commission, 2007, entre otras), las que se sintetizaron en WTO (2011) en: acelerar la apertura multilateral (implica reducir la discriminación); eliminar deficiencias en la OMC respecto de los APC (se trata de la ausencia de reglas de origen, el tratamiento a los aranceles-cuotas en la agricultura, y la extensión del tratamiento especial y diferenciado a los PVD); adoptar un enfoque complementario del marco legal actual (definir un mecanismo de transparencia nuevo crearía resistencia en los países, pues podría considerarse que no cumplían con el artículo 24); multilateralizar el regionalismo (la OMC como foro de coordinación, estandarización y armonización de reglas de origen y regulaciones preferenciales y/o un enfoque de masa crítica similar a los códigos de la Ronda Tokio). Cualquiera sea la opción elegida en las negociaciones, la tarea futura es compleja.

5. CONCLUSIONES

En este capítulo se analiza el legado multilateral de la Ronda Uruguay del GATT a partir de la experiencia paradójica de la proliferación posterior de los Acuerdos Preferenciales de Comercio. Esto último es una importante característica del comercio internacional actual, junto a la fragmentación de la producción y el hecho de que el comercio en este siglo se manifiesta además en los servicios.

En los resultados de la Ronda Uruguay se destacan como aspectos positivos el acceso a mercados, la eliminación de las restricciones voluntarias de exporta-

ción,, los progresos en eliminar las restricciones cuantitativas en textiles y vestimenta y las restricciones no arancelarias a productos agrícolas. En cuanto a las reducciones arancelarias, los PVD participaron junto a los PD en las negociaciones de acceso a mercados, realizando compromisos en aranceles máximos (*bound rates*). Sin embargo, las concesiones de los PVD implicaron un desbalance; algunos ganaron más que otros en acceso a mercados, con mínima liberalización en agricultura y lento cumplimiento de los compromisos en textiles y vestimenta. Además, los PVD tomaron compromisos en las nuevas áreas (por ejemplo: valoración aduanera, propiedad intelectual, medidas sanitarias y fitosanitarias, servicios), resultando en costos de implementación sin contrapartida en los beneficios recibidos de las negociaciones.

Los efectos sobre el bienestar de las nociones tradicionales de desvío y creación de comercio fueron objeto del análisis empírico. Sin embargo, la evidencia de Desvío de comercio no es concluyente y parece preocupar sólo en algunos acuerdos. También, si los APC están formados por socios naturales, aquellos con los que se habría comerciado en ausencia del acuerdo, el desvío de comercio está limitado. El análisis del impacto de los aranceles preferenciales sobre los externos fue objeto de estimaciones en varios estudios, indicando en el caso de países de América Latina la complementariedad entre ambos, mientras que en el examen de compromisos de la UE en la Ronda Uruguay dicha liberalización fue menor en productos donde se otorgaron preferencias. Estos resultados contrastantes requieren más investigación.

La proliferación de los APC llevó a un aumento del costo del comercio, especialmente relacionado con reglas de origen diferentes. Asimismo, varios de estos acuerdos han negociado concesiones más profundas respecto de aquellas disciplinas negociadas en la OMC. Es decir, la brecha entre áreas, cubiertas y legalmente ejecutables, fuera de la disciplinas de la OMC es mayor que en aquellas OMC+, debido a que las primeras son básicamente regulatorias, entre otras: políticas de competencia, propiedad intelectual no cubierta en la OMC, inversión y movimiento de capitales, medio ambiente y regulaciones del mercado de trabajo. De tal manera, la integración profunda afectó el papel central de la OMC en el diseño de normas y de las nuevas regulaciones que deberían ser respetadas. Se requiere, entonces, identificar qué disciplinas serían organizadas eficientemente al nivel global y cuáles al nivel nacional/regional.

Las negociaciones del comercio de servicios han resultado un aspecto destacado desde la Ronda Uruguay. La tendencia del comercio de servicios (GATS+) muestra que el resultado fue un nivel más alto de concesiones en los APC. Por su parte, el nivel de compromiso de países individuales varía entre acuerdos, considerando reciprocidad e importancia de los miembros.

La evidencia empírica, excluyendo el comercio intra-regional de la UE, indica que los APC ya no son muy preferenciales desde el punto de vista arancelario, y que pueden incentivar la fragmentación de la producción facilitando el comercio entre miembros potenciales de una cadena de valor. Es decir, los países están dispuestos a firmar un APC para asegurar la provisión de bienes y servicios intermedios asociada al comercio internacional. En el siglo XXI se destaca la interrelación entre el comercio y las inversiones que en el caso de la relación entre los PD y PVD es resultado de las innovaciones en las tecnologías de información y comunicación y la discrepancia salarial. La literatura de la inversión privada extranjera y *offshoring* destaca, además, la existencia de costos adicionales, gerenciales y de logística relacionados con la coordinación y el monitoreo que requieren las regulaciones domésticas.

La complejidad del proceso no puede encararse con reglas generales (no discriminación y reciprocidad), por lo que se ha recurrido a los APC para solucionar problemas específicos. Algunas de esas disciplinas ya se encontraban en la OMC, entre las que se puede señalar: inversiones, que se encuentran reguladas por acuerdos multilaterales, regionales y bilaterales; barreras técnicas –la diferencia entre la regulación y la práctica depende de la flexibilidad de los procedimientos administrativos, la UE tiene preferencia por la armonización de estándares y regulaciones y los EEUU por el reconocimiento mutuo de los procedimientos de evaluación de conformidad–; políticas de competencia correspondientes a las áreas de inversión, servicios, compras gubernamentales y propiedad intelectual. Debe considerarse que los nuevos APC son diferentes a los anteriores, por lo tanto, existen brechas en su tratamiento en las regulaciones de la OMC. Estos temas, entre otros a definir, deben ser encarados con el objeto de mejorar la coherencia de las regulaciones entre la OMC y los APC en un proceso de negociaciones complejo.

Finalmente, corresponde señalar que la Ronda Uruguay fue la negociación con mayores alcances históricos por la amplitud de las disciplinas incorporadas, algunas originadas en rondas anteriores, pero su mayor mérito correspondió a las nuevas áreas incluidas y a la importante participación de los países en vías de desarrollo. Sin embargo, a partir de la etapa final de la Ronda en la que se afirmó institucionalmente el sistema multilateral, se verificó la acentuación del regionalismo y de las iniciativas bilaterales en los acuerdos de liberalización comercial. El resultado de esto último fue la obtención de importantes concesiones, tanto aquellas superiores a las vigentes en la Ronda Uruguay, como en las negociaciones de nuevas áreas.

Este contexto motivó reflexiones de Iglesias (1999) sobre los compromisos de los países de América Latina, después de la crisis de la deuda, hacia reformas estructurales en varios frentes: apertura unilateral, ingreso de los países al GATT,

avances en la integración regional, nueva dimensión continental asumida a través de los Tratados de Libre Comercio con EEUU. De tal manera, la integración regional se insertaría en una visión global del comercio internacional, considerando que esta tendencia del regionalismo debería excluir toda forma de protección y trabas a la inversión privada extranjera, facilitando el ingreso de nuevos socios. Iglesias también señaló la importancia de los temas que quedaron fuera del acuerdo multilateral, como nuevos elementos de discusión internacional donde pueden aparecer nuevas formas de protección, especialmente, las reglas ambientales y los códigos laborales relacionados con el «*dumping*» social.

BIBLIOGRAFIA

- Anderson, R. D. y Evenett, S. (2006). Incorporating competition elements in regional trade agreements: characterization and empirical analysis, Working Paper. Disponible en <http://www.evenett.com/research/workingpapers/CompPrinclnRTAs.pdf>.
- Baldwin, R. (2006). Multilateralising regionalism: spaghetti bowls as building blocs on the path to global free trade, *The World Economy* 29(11): 1451-1518.
- (2011). 21st Century Regionalism: Filling the gap between 21st century trade and 20th century trade rules, WTO, Staff Working Paper, ERSD-2011-08.
- Bagwell, K. y Staiger, R.W. (2009). The WTO: theory and practice, NBER, Working Paper 15445.
- Berlinski, J. y Stancanelli N. E. (2010). La Economía Política de los Acuerdos, Capítulo 1, en: Berlinski, J. y Stancanelli, N. E. (eds.), *Los Acuerdos Comerciales. Reflexiones desde un enfoque argentino*, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales y Centro de Economía Internacional.
- Berlinski, J. (2001). Las restricciones no arancelarias en el Mercosur: un análisis comparativo, Capítulo 1 de Berlinski, J. (coordinador), *Sobre el beneficio de la integración plena en el Mercosur*, Red Mercosur y Siglo XXI editores.
- Cabot, O., Estevadeordal, A., Suwa-Eisenmann, A. y Verdier, T. (2006). *The Origin of Goods. Rules of Origin in Regional Agreements*, Oxford University Press.
- Carpenter, T. y Lendle, A. (2010). How Preferential is World Trade, The Graduate Institute Geneva, WP 2010-32.
- Estevadeordal, A., Freund, C. y Ornelas, E. (2008). Does regionalism affect trade liberalization towards non-members?, *The Quarterly Journal of Economics* 123(4): 1531-1575.
- Finger M.J. y Schuknecht, L. (1999). Market access advances and retreats: The Uruguay Round and beyond, WPS 2232, The World Bank.

- Finger, M.J. y Nogues, J.J. (2001a). The unbalanced Uruguay Round outcome, WPS 2732, The World Bank.
- Finger, M.J. (2001b). Implementing the Uruguay Round Agreements: Problems for developing countries, Blackwell.
- Freund, C. y Ornellas, E. (2010). Regional Trade Agreements, Policy Research, Working Paper 5314, The World Bank.
- Grossman, G. y Rossi-Hansberg, E. (2007). The Rise of Offshoring: it is not wine for cloth any more, Federal Reserve Bank of Kansas City.
- Hamilton, C. y Whalley, J. (1988). Coalitions in the Uruguay Round: the extent, pros and cons of developing country participation, NBER, Working Paper 2751.
- Horn, H.; Mavroidis, P. C. y Sapir, A. (2010). Beyond the WTO? An anatomy of EU and US preferential trade agreements, *The World Economy* 33(11).
- Hoekman, B. y Kostecki, M. (1995). The political Economy of the World Trading System, Oxford University Press.
- Hoekman, B. (1995). Assessing the General Agreement on Trade in Services, en: Martin, W. y Winters, A. (eds.), *The Uruguay Round and the Developing Countries*, The World Bank.
- Iglesias, E.V. (1999). Cambio y crecimiento en América Latina 1988-1998, Capítulo III, El marco internacional, especialmente sección 21, Reflexiones sobre la Ronda Uruguay del GATT, y sección 24, Globalización e integración regional: consecuencias para América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Kotschwar, B. (2009). Mapping investment provisions in regional trade agreements: towards an international investment regime?, en: Estevadeordal, A., Suominen, K. y Teh, R. (eds.), *Regional Rules in the Global Trading System*, Cambridge University Press.
- Karacaovali, B. y Limão, N. (2008). The clash of liberalizations: Preferential vs. multilateral trade liberalization in the European Union, *Journal of International Economics* 74(2).
- Krishna, P. y Mitra, D., (2003). Reciprocated unilateralism in trade policy: an interest-group approach, NBER, Working Paper n^o. 9631.
- Krugman, P. (1991). The move towards the free trade zones. En: *Policy Implications of Trade and Currency Zones*, Proceedings of a Symposium sponsored by the Federal Reserve Bank of Kansas City, Jackson Hole, Wyoming.
- Magee, C. (2008). New measures of trade creation and trade diversion, *Journal of International Economics* 75(2).
- Meade, J.E. (1955), *The Theory of Customs Unions*, North Holland.
- Piermartini, R. y Budetta, M. (2009). A mapping of regional rules on technical barriers to trade», en: Estevadeordal, A.; Suominen, K. y Teh, R. (eds.), *Regional Rules in the Global Trading System*. Cambridge University Press.

- Roy, M.; Marchetti, J. y Lim, A. H. (2007). Services liberalization in the new generation of preferential trade agreements: how much further than the GATS?, *World Trade Review* (6, 02, July).
- Staiger, R. (2012). Non-tariff Measures and the WTO», Working Paper WTO, ERSD 2012-01.
- Sutherland Report (2004). *The Future of the WTO: Addressing Institutional Changes in the New Millennium*, Geneva, WTO.
- The Warwick Commission (2007). *The Multilateral Trade Regime: Which Way Forward?*, Coventry, The University of Warwick.
- Teh, R. (2009). Competition provisions in regional trade agreements, en Estevadeordal, A.; Suominen, K. y Teh, R. (eds.), *Regional Rules in the Global Trading System*, Cambridge University Press.
- Viner, J. (1950). *The Customs Union Issue*, Nueva York, Carnegie Endowment for International Peace.
- WTO (2011), *World Trade Report (2011). The WTO and Preferential Trade Agreements: from co-existence to coherence.*



Enrique V. Iglesias, intuición y ética en la construcción de futuro.
(Fotografía archivo BID).

7

EL BID Y SU ROL EN LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL DE LOS PAÍSES DE MENOR DESARROLLO RELATIVO

FERNANDO MASI
LUCAS ARCE

«Las líneas básicas de la acción del BID en apoyo hacia los países de la región apuntan a fortalecer la gobernabilidad democrática, mediante un fuerte desarrollo institucional del Estado; a apoyar la independencia del poder judicial y el acceso a la justicia; a fortalecer la capacidad técnica, de representación y control de los órganos legislativos, así como el perfeccionamiento de los sistemas electorales y el régimen de los partidos políticos; a fortalecer la adopción de mecanismos que aumenten la transparencia de la administración pública en general y la lucha contra la corrupción a través de la participación y el control de los ciudadanos; a establecer una administración pública moderna, con un Servicio Civil profesional; a establecer altos estándares de ética y transparencia en la gestión pública; a apoyar la descentralización a partir de fórmulas fiscalmente sostenibles y eficientes en la prestación de los servicios públicos; y a promover alianzas para el desarrollo entre el Estado, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil».

ENRIQUE IGLESIAS,

«Repensar la política para reinventar el Estado»,

Quórum: revista de pensamiento iberoamericano, Universidad de Alcalá, 2000.

7. EL BID Y LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL DE LOS PAÍSES DE MENOR DESARROLLO RELATIVO

Fernando Masi y Lucas Arce (CADEP, Paraguay)

1. INTRODUCCIÓN

Fundado en 1959, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) es la mayor fuente de financiamiento para el desarrollo de América Latina y el Caribe. El BID fue concebido como un instrumento para la integración latinoamericana, mandato que ha recibido desde su constitución. Sin embargo, su acción respecto a la integración regional de los países latinoamericanos de menor desarrollo relativo (PMDER) es un punto poco abordado por los estudiosos de la integración.

Durante sus más de 50 años de historia, el Banco sólo ha tenido cuatro presidentes que marcaron la institución en tanto su estructura organizacional, sus actividades y su orientación respecto a los temas prioritarios a abarcar. A su vez, a lo largo de la existencia del Banco se han producido importantes cambios en la orientación respecto a los PMDER. En este trabajo, se considera PMDER a aquellos países miembros del BID que poseen esta categoría dentro de los procesos de integración de América Latina y el Caribe: Bolivia, Ecuador y Paraguay (en la Asociación Latinoamericana de Integración, ALADI); Honduras (por el Mercado Común Centroamericano, MCCA); además de Belice y Haití¹ (dentro de la Comunidad del Caribe, CARICOM).

En este capítulo, se propone analizar la evolución del BID a partir de sus cambios institucionales, su orientación en relación a la integración regional y la forma en que ha apoyado a los PMDER de la región para su desarrollo e inserción exitosa a los procesos de integración latinoamericanos. Para ello, en primer lugar, se establece un marco referencial para el análisis. En segundo lugar, se abor-

1 Dentro del CARICOM existen otros miembros de bajo desarrollo, pero al no ser parte del BID, quedan fuera de nuestro foco de análisis.

da el periodo de la primera presidencia. En tercer lugar, se analiza la presidencia de Ortiz Mena, segundo presidente de la institución. En cuarto lugar, se estudia la llegada de Iglesias al BID y los cambios subyacentes. En quinto lugar, se da seguimiento al periodo de Luis Moreno al mando de la institución. Por último, se establece una serie de conclusiones finales respecto al BID, los procesos de integración y los PMDER.

2. ALGO MÁS QUE UN BANCO, UN INSTRUMENTO PARA LA INTEGRACIÓN

El BID ha crecido fuertemente a lo largo de su historia. Desde su creación, esta institución ha incrementado su capital de US\$ 1.000 millones a más de US\$ 101.000 millones, mientras que sus préstamos anuales a la región han aumentado 100 veces. Su importante contribución al desarrollo de América Latina y el Caribe no es menor que otro de sus principales objetivos, contenido dentro de uno de sus sueños fundacionales: convertirlo en el «Banco de la Integración».

Durante los diferentes periodos, el BID también ha variado en sus actividades respecto a la integración de los Estados miembros de menor desarrollo relativo. Si bien siempre han sido tenidos en cuenta como uno de los focos principales, el tratamiento de su integración en el contexto latinoamericano ha sido notoriamente distinto según el tipo de visión de la integración que primó en las Américas a lo largo de su existencia.

Teniendo en cuenta el marco teórico elaborado por Bouzas y Knaack (2009), la historia del Banco puede analizarse a partir de la naturaleza del cumplimiento de unos de sus objetivos fundacionales: la integración regional. Este objetivo atravesó por dos etapas distintas que favorecían dos tipos diferentes de integración. Por un lado, el denominado viejo regionalismo, basado en las experiencias de la segunda posguerra en Europa y que planteaba el mayor comercio intra-regional como una forma de saltar las barreras de desarrollo impuestas por el modelo de sustitución de importaciones. Y, por el otro, el nuevo regionalismo, que se relaciona con los cambios en el contexto mundial y la proliferación de las ideas y esquemas de libre comercio a escala mundial y regional, en los años noventa.

De esta manera, se pueden identificar cuatro grandes períodos, respondiendo cada uno de ellos a la manera en que fue ejercida la presidencia por las pocas personalidades que la han ocupado. Los períodos responderían, en primer lugar, al tipo de integración que se proponía instalar desde la visión de los Estados preponderantes dentro del BID. En este sentido, los autores muestran tres de ellos: el BID como un instrumento para el desarrollo del regionalismo cerrado durante

los años de Felipe Herrera (1959-1970); un período de transición durante la presidencia de Antonio Ortiz Mena (1970-1988), y un período de seguimiento de la promoción del regionalismo abierto durante la presidencia de Enrique V. Iglesias. Se agrega a ellos el período de la presidencia de Moreno (2005 hasta la actualidad), la cual puede definirse como una continuación de la mayor parte de las iniciativas del periodo de Iglesias.

3. EL BID EN TIEMPOS DEL VIEJO REGIONALISMO

Durante sus primeros años, el BID se había preocupado por la integración regional en base al espíritu de la época. Muchos de los propulsores de la creación del Banco han sido prominentes figuras latinoamericanas con aspiraciones integracionistas. Según palabras del primer presidente del Banco, Felipe Herrera:

«A (Latinoamérica) como unidad, le toca recobrar el impulso de un proceso de desarrollo económico frustrado, más que iniciar uno nuevo, América Latina no es un conjunto de naciones: es una gran nación deshecha» (Herrera *et al.*, 1976)

La forma de integración regional de los sesenta se sustentaba en las experiencias de integración de la Comunidad Económica Europea. La idea central consistía en la integración como una plataforma que permitiese superar las dificultades del sistema de sustitución de importaciones. Este sistema había permitido el crecimiento económico y el surgimiento de un pujante sector manufacturero en algunos países latinoamericanos. De esta forma, la unión de los países de la región permitiría sortear las dificultades que traían sus pequeños mercados internos para crear industria de escala, mientras que al mismo tiempo generaba una protección común respecto a terceros países.

Felipe Herrera, también uno de los gestores de la creación del banco a través de su rol como representante del gobierno de Chile y después como representante del FMI para el Cono Sur, tenía un pensamiento marcadamente latinoamericanista. Esto lo llevó a considerar al BID como el «Banco de la Integración». Las iniciativas que llevó a cabo el banco estaban fuertemente vinculadas al desarrollo regional. Entre ellas se contaban las inversiones en los sectores productivos (que incluyó el financiamiento para las exportaciones) y en la infraestructura física necesaria para incentivar el desarrollo económico latinoamericano. Además, la creación del Instituto para la Integración Latinoamericana (INTAL) en 1965 fue otro de los grandes hitos del accionar del BID en la integración (BID, 2012).

Las iniciativas realizadas con apoyo del banco en los países de menor desarrollo relativo fueron escasamente dirigidas a las tareas de integración, basándose prácticamente en la necesidad de asegurar un tipo de desarrollo equilibrado de los países del continente. De esta forma, durante la presidencia de Herrera fueron prioritarias las iniciativas en países de menor desarrollo relativo, y en las zonas rezagadas dentro de una misma nación. Según propias palabras del entonces presidente:

«... en el continente, zonas o naciones de notorio subdesarrollo pueden significar notorios desajustes y tensiones para el futuro económico, político y social de nuestra comunidad de naciones. Debemos, pues, y de acuerdo con los recursos disponibles y las modalidades de nuestros estatutos, dar preferencia a nuestros problemas. No nos olvidemos que no hemos creado una institución para naciones aisladas, sino para un continente en su vigoroso conjunto» (Herrera, 1985: 133-134).

Esto implicaba acciones no implementadas por los mecanismos de financiamiento desarrollados hasta la fecha, que constituyeron las primeras iniciativas con rasgos similares a lo que en los últimos años se ha llamado «tratamiento de las asimetrías regionales».

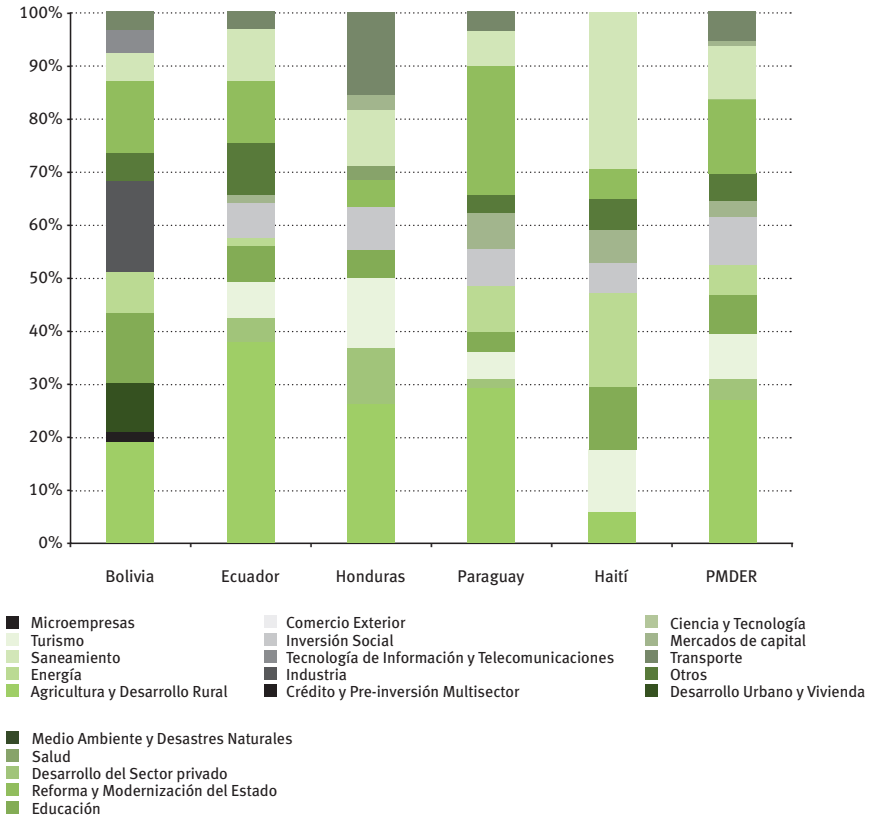
No obstante, las capacidades del Banco no fueron tan amplias en sus comienzos: El Banco fue creado con recursos por US\$ 1.000 millones, de los cuales US\$ 850 millones correspondían al Capital Ordinario (CO) autorizado y US\$ 150 millones al Fondo de Operaciones Especiales (FOE). Durante la primera década de vida de la institución, el FOE fue el principal elemento canalizador de las demandas de los países de menor desarrollo relativo, y la principal herramienta por la cual el BID llevó adelante el tratamiento de las asimetrías regionales. El FOE era el encargado de operacionalizar las solicitudes de crédito para las cuales resultaban imprescindibles los recursos en condiciones concesionales². En 1970, Felipe Herrera hizo un reconocimiento a los países de mayor desarrollo relativo de la región por su disposición a permitir que sus contribuciones al FOE efectuadas en moneda local pudieran ser utilizadas en préstamos concedidos a otros países, particularmente a los de menor desarrollo relativo (Avila, 2009).

La participación de los PMDER en el BID, entonces, se ha mostrado fundamental dentro de la estrategia del BID durante sus primeros años. No obstante, los

2 El FOE registró importantes incrementos durante este periodo: un aumento de US\$ 73 millones en 1964, otro de US\$ 900 millones a partir de la reunión de Panamá de 1964, y otro de US\$ 1.200 millones en 1967. En 1970 se autorizó una ampliación de los recursos del FOE por US\$ 1.500 millones a ser contribuidos entre 1971 y 1973.

montos de los proyectos fueron menores: el promedio de montos por préstamos aprobados en un PMDER era de US\$ 5,7 millones por año, mientras que el de un país del resto de América Latina era de US\$ 19,2 millones (el promedio en gasto de proyectos regionales fue de US\$ 7,4 millones).

Gráfico 1. Proyectos aprobados del BID para los PMDER por sectores (% 1960-1970).



Fuente: Elaboración propia en base a datos del BID.

Al observar los 227 proyectos aprobados en los PMDER durante ese periodo de tiempo, se observa que la mayoría de éstos recaía en la resolución de problemáticas muy relacionadas con el propio desarrollo de los países. En este periodo, sólo los proyectos del sector transporte (5%), unos 10 proyectos en total, tuvieron algún tipo de impacto sobre la integración de los países. En este aspecto, las medidas más representativas fueron el estudio de factibilidad para la instalación de un puerto sobre el Río Paraguay, en Bolivia, los estudios para realizar nuevas rutas y

la reconstrucción de la ruta Trans-Chaco en Paraguay, y las extensiones de ruta y el estudio de pre-inversión para el transporte aéreo y de carreteras en Honduras.

4. EL BID DURANTE LA PRESIDENCIA DE ORTIZ MENA

Luego de 10 años, el BID tuvo su primer cambio en la presidencia, con la llegada de Antonio Ortiz Mena, ex presidente del Banco Central de México durante los años del «Milagro Mexicano». Ortiz Mena, que también había participado de las reuniones de creación del Banco, gestionó la institución de forma diferente a su antecesor. Reconocido por su efectividad en el manejo de las finanzas, condujo el Banco durante periodos de grandes cambios a nivel mundial y regional.

Uno de los rasgos salientes de esta presidencia fue la sumatoria de nuevos miembros regionales y extra-regionales que modificaron la estructura de la toma de decisiones dentro de la institución, pero manteniendo la mayoría en manos de los países latinoamericanos.³

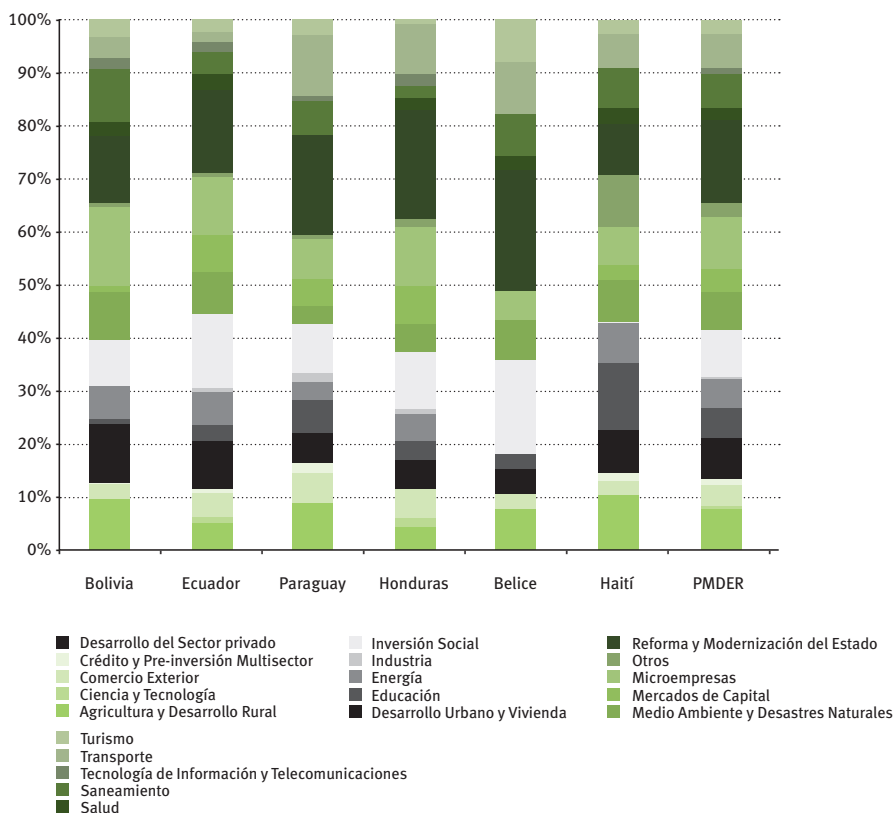
En lo referente a la integración regional, la presidencia de Ortiz Mena significó una transición respecto al modelo anterior. Durante dicha presidencia la integración regional fue un aspecto progresivamente relegado de la agenda de la institución. Esto se debió, por un lado, a los cambios en la coyuntura regional y, por otro, a la visión pragmática y escéptica respecto a la integración regional tal cual se gestó durante el periodo precedente.

Durante la década de 1970, el BID tuvo que readecuarse a la situación de contar con una fuerte competencia de los oferentes privados de dinero debido a la alta liquidez en los mercados de capitales a nivel internacional. Ello repercutió fuertemente en la relevancia de los organismos multilaterales de desarrollo para el financiamiento de proyectos de los países latinoamericanos. Por ejemplo, la contribución de las fuentes oficiales bilaterales o multilaterales al financiamiento externo de la región disminuyó de un promedio del 60% a principios de los años sesenta a menos del 15% a fines de la década de 1970 (BID, 2006; Bethell, 2000). Esta nueva condición coyuntural llevó a que el Banco se concentrara fuertemente en los proyectos de infraestructura.

3 Por otra parte, durante su presidencia los recursos totales autorizados de la entidad, cercanos a los US\$ 9.000 millones se incrementaron en US\$ 32.811 millones (el CO en US\$ 28.806 millones y el FOE en US\$ 4.005 millones) a partir de tres reposiciones de capital. A su vez, el volumen anual de financiamiento aprobados por el Banco creció en los 17 años de presidencia, hasta superar los US\$ 3.000 millones anuales a partir de 1983.

Ya en la década de 1980, las disputas políticas entre el gobierno estadounidense (que más aportes monetarios proveía al banco) y buena parte de los países latinoamericanos, derivaron en un fuerte desgaste al interior de la institución regional. Este desgaste repercutió directamente sobre los acuerdos para realizar el Séptimo Aumento de Capital durante el mandato de Ortiz Mena, lo cual a su vez tuvo efectos sobre la capacidad de préstamo del banco en ese momento (Cisneros, Escudé, y Corbacho, 1998). Con el correr de la década de 1980, se observa una caída importante de los préstamos del BID (Babb, 2009; Michaelowa y Humphrey, 2011).

Gráfico 2. Proyectos aprobados del BID para los PMDER por sectores (% 1971-1987).



Fuente: Elaboración propia con datos del BID.

El trabajo con los PMDER durante su periodo se instituyó de una forma más concreta. Por ejemplo, durante 1972, se adopta una política explícita de otorgar tratamiento preferencial a los países de menor desarrollo relativo en las operaciones con

recursos del FOE (BID, 2012). Los montos anuales de los préstamos por país durante el periodo estuvieron en alrededor de US\$ 43,8 millones anuales por PMDER, mientras que para el resto de Latinoamérica fue de US\$ 70,8 millones. Respecto a los fondos regionales, éstos estuvieron en el orden de US\$ 37,4 millones. Esto indica una mejora respecto a los PMDER, que a su vez tuvieron una gran concentración de sus préstamos en la ventanilla del FOE, con una tasa de interés menor que los del CO.

En términos de proyectos aprobados, la cantidad de aprobaciones de este periodo fue mayor que la del periodo previo (unos 764 proyectos). No obstante, el financiamiento del BID siguió un patrón similar a la década anterior. En este periodo, se sumaron los proyectos de energía a los proyectos de transporte (7%), entre los cuales se encuentran el financiamiento de un tramo de la ruta panamericana en Ecuador y una cooperación mexicana para la instalación de un aeropuerto en Bolivia. Los proyectos energéticos incluyen el financiamiento y la realización de estudios de integración energética nacional para Paraguay en torno a Itaipú (paraguayo-brasileña) y Yacyretá (paraguayo-argentina). Los emprendimientos hidroeléctricos fueron importantes en la integración del Paraguay con Brasil y Argentina, sobre todo en cuestiones de infraestructura y de aprendizaje productivo.

5. EL BID DURANTE LA PRESIDENCIA DE IGLESIAS: UNA NUEVA ORIENTACIÓN

Enrique Iglesias tuvo que llevar adelante las reformas institucionales derivadas de las disputas políticas en el seno de la institución. Su llegada a la presidencia coincidió también con el cambio en las posturas de los países miembros respecto a gran cantidad de tópicos concernientes a los objetivos y metodologías de la institución. Ello condujo a la mayor modificación de orientación y filosofía del BID en toda su historia (BID, 2006). La situación interna de los países era delicada. La crisis de la deuda y los cambios en la estrategia para el financiamiento de organismos internacionales del principal país financista del Banco (Estados Unidos) derivó la atención hacia los límites del financiamiento para proyectos.

Esta situación generó un debate sobre la relevancia de no sólo realizar asistencia técnica a los países, sino también colocar ciertas condicionalidades para la adopción de cambios de política económica, orientados bajo el marco del denominado «Consenso de Washington». Bajo este marco, el BID debía ayudar a los países prestatarios en sus esfuerzos por controlar la inflación, liberalizar sus mercados y modernizar sus sectores público y privado para recuperar, de esta manera, la senda de crecimiento.

El importante aumento del capital del banco a partir de la séptima, octava y novena capitalización le permitió enfrentar las nuevas demandas de los países

miembros. Entre 1988 y 2005 la actividad crediticia del Banco ascendió a US\$ 100.694 millones, que se distribuyó en alrededor de 20 áreas temáticas. De ese monto, el 23% se concentró en el área de reforma y modernización del Estado, seguida por inversión social (19%), transporte (9%), energía (8%), saneamiento (6%) y desarrollo urbano y vivienda (6%). A su vez, las reposiciones de capital ampliaron la capacidad de préstamo del Banco, que pasó a unos US\$ 8.000 millones anuales (BID, 2009)⁴.

A esto se sumó la reestructuración institucional del BID (descentralización en tres departamentos regionales que funcionan como contralor de las oficinas nacionales), de la cual también surge el Departamento de Integración, junto con el de Investigación y Desarrollo Sostenible. Por otra parte, el Banco comenzó a hacer fuerte énfasis en su relacionamiento con el sector privado, mediante la puesta en marcha de la Corporación Interamericana de Inversiones, la creación del FOMIN (Fondo Multilateral de Inversiones) y la creación de la ventanilla de asociación con el sector privado para financiar proyectos de infraestructura (BIDAmérica, 2005).

Respecto a la integración regional, durante esta etapa el banco hizo gran hincapié en las ideas del nuevo regionalismo (Bouzas y Knaack, 2009). Según la misma posición del Banco, el nuevo regionalismo está vinculado a objetivos de economía política, tales como el acceso recíproco a mercados preferenciales y a las normas respectivas, la consolidación de reformas a través de acuerdos comerciales formales, o la atracción de inversiones mediante un mercado regional más amplio con objetivos geopolíticos entre países de orientaciones similares (BID, 2006; BID, 2002).

De esta manera, el Banco llevó adelante estudios de las características del nuevo regionalismo, y brindó apoyo técnico y material al desarrollo de una región integrada «hacia adentro», mejorando el comercio intrarregional, y «hacia afuera», a partir de la liberalización comercial. La integración regional impulsada desde el BID durante los años de Iglesias estuvo anclada en estas ideas. Así, el BID tuvo en su marco estratégico el apoyo a la integración regional en base a la promoción de la liberalización comercial, el desarrollo de la infraestructura necesaria para integrar a los históricamente aislados países latinoamericanos y el fomento de los nuevos procesos de integración subregionales de la región.

4 De manera complementaria, en 1999 los países miembros habían aprobado un aumento de capital de US\$ 500 millones para la Corporación Interamericana de Inversiones (CII), extendiendo así su capacidad para facilitar el crédito para la pequeña y mediana empresa (PyME) en la región. Y en 2005, en reconocimiento a los logros del Fomin, sus donantes acordaron reponer sus recursos con US\$ 502 millones en nuevos aportes.

Además, el BID se encargó del accionar del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), otorgó apoyo financiero y técnico para facilitar la liberalización comercial, así como estableció programas de investigación para el estudio de la liberalización comercial en la región.

Con la creación de un departamento especializado en integración económica y cooperación (el Departamento de Integración y Programas Regionales, INT) en 1994, la integración regional pasó a ser considerada una de las cuatro «áreas de actividad prioritaria» del BID. Dentro del marco del INT, la preparación técnica del personal dedicado específicamente a temas de integración y comercio internacional fue ampliada y reforzada. Así, el INTAL fue reformulado para brindar rápida respuesta a las solicitudes de cooperación técnica regional, dar apoyo a foros de políticas y redes de estudios académicos sobre comercio e integración y ofrecer respaldo para bases de datos relacionadas con comercio e integración y para actividades de difusión de información (BID, 2006; Avila, 2009).

Estos cambios también implicaron el respaldo constante de la institución a la liberalización comercial de los países de Latinoamérica, siendo importante su apoyo en la constitución de Mercosur y en la entrada de algunos países andinos en el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico. Tuvo un rol destacado en la gestión de los apoyos a la frustrada Iniciativa de las Américas (que tenía por objetivo la creación de una zona de libre comercio continental: ALCA).

Al mismo tiempo que se desarrollaban estas iniciativas, comenzaron a implementarse proyectos donde el foco principal estuvo puesto en las necesidades infraestructurales de los países para llevar adelante la integración regional. Según las palabras de Iglesias:

«Hoy nos damos cuenta, a medida que profundizamos estos procesos, de que el tema de la integración física es fundamental. Es más que un complemento, es un punto de apoyo básico para la integración. Así lo fue para Europa, y así será, seguramente, para nuestros países» (BID, 2002)

De esta forma el BID promovió de forma muy activa el Proyecto Mesoamérica y la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA).

El primero es un mecanismo que articula esfuerzos de cooperación, desarrollo e integración de nueve países: Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Colombia; este último se incorporó en julio de 2006. El Proyecto Mesoamérica redonda en proyectos de infraestructura que faciliten el comercio y permitan acrecentar la competitividad de los países de la Iniciativa (Proyecto Mesoamérica, 2010; Bosco Martí, 2007). En este aspecto, se ha financiado infraestructura para el desarrollo del Sistema de Interconexión

Eléctrica para América Central (SIEPAC), para la iniciativa Red Internacional de Carreteras Mesoamericanas (RICAM), y, a través del desarrollo de una red de fibra óptica, para el proyecto Autopista Mesoamericana de la Información (AMI)⁵. La colaboración impulsada no se limita a la infraestructura o el comercio. Con apoyo del BID, los países ya están trabajando en programas de desarrollo sostenible y gestión de cuencas multinacionales, como en la región del Trifinio entre Guatemala, El Salvador y Honduras (Antinori, 2003).

El segundo es un mecanismo institucional de coordinación de acciones intergubernamentales de los doce países suramericanos, con el objetivo de construir una agenda común para impulsar proyectos de integración de infraestructura de transportes, energía y comunicaciones. El BID apoya al IIRSA desde su nacimiento, en 2000, en 12 de los 31 proyectos estratégicos de la Agenda Prioritaria. Además, el INTAL ha ejercido la Secretaría del Comité de Coordinación Técnica de IIRSA (CCT). A su vez, el BID creó el Fondo de Integración (FIRII) para apoyar la preparación de los proyectos de la Cartera IIRSA con un valor inicial de US\$ 20 millones ampliado en 2008 hasta US\$ 40 millones (BID, 2012).

Además, en 2004, el BID creó la Iniciativa para la Promoción de Bienes Públicos Regionales (BPR). La Iniciativa se basa en la premisa de que los países miembros prestatarios del Banco enfrentan desafíos de desarrollo que se pueden abordar más eficaz y eficientemente a nivel regional a través de la acción colectiva y la Cooperación Sur-Sur (CSS).

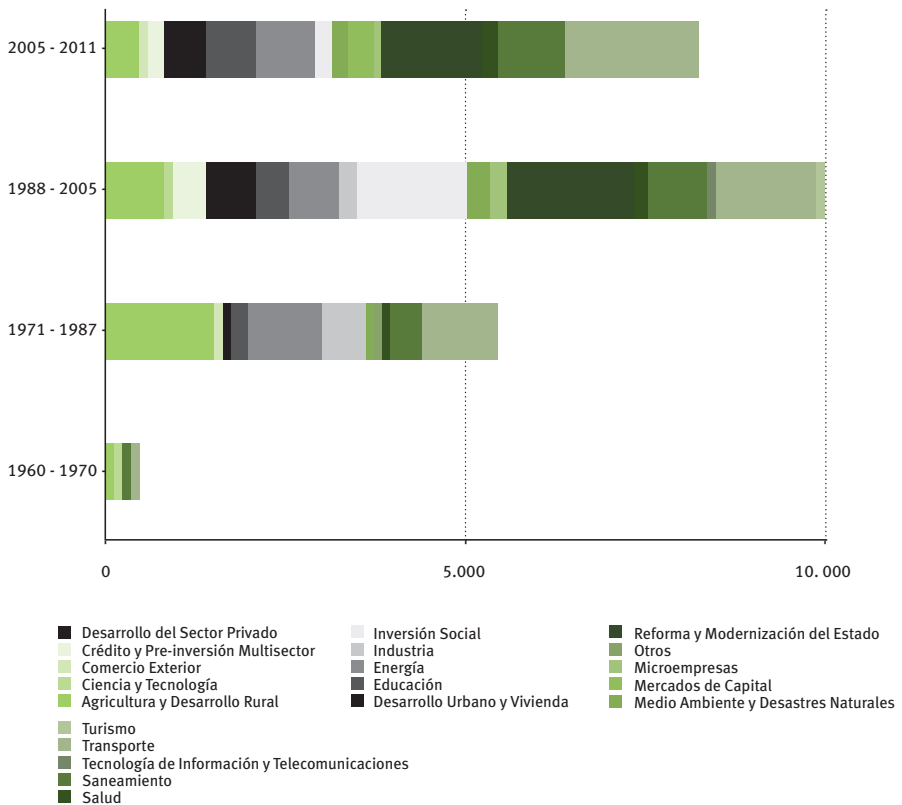
Respecto a la integración de los países de menor desarrollo relativo, durante su presidencia, Iglesias ha puesto de manifiesto la relevancia del BID como un instrumento para el desarrollo útil de los países miembros, sin distinción de su tamaño económico:

«El interés de los países grandes, sobre todo los que tienen mayor capacidad de acceso a los mercados financieros, es que el Banco sea un instrumento útil a todo el mundo, incluyendo a los países pequeños, porque eso mejora la capacidad de integración y mejora por tanto la situación económica y social de todos los países en la región. Creo que somos un instrumento del desarrollo regional y por tanto el interés de los países grandes es que el Banco siga operando con efectividad en los países de menor desarrollo económico, y para eso es importante que mantengan su capacidad de endeudamiento con el Banco para mantener su equilibrio económico y financiero, y poder en esa forma ayudar a los países pequeños» (BIDAmérica, 2005).

5 Si bien la participación del BID ha sido importante, hasta mediados de 2008 su financiamiento sólo representaba el 9% del total de las inversiones del proyecto.

Durante este período, los montos anuales promedio invertidos por proyecto en los PMDER aumentaron sustancialmente, pasando de US\$ 43,8 a US\$ 74,9 millones. De todas formas, los préstamos promedio anuales permanecieron por debajo del resto de América Latina. Sin embargo, los préstamos anuales promedio para los proyectos regionales aumentaron considerablemente, de US\$ 37,4 millones entre 1971 y 1987 a US\$ 131,1 millones durante el periodo 1988-2005.

Gráfico 3. Montos aprobados para proyectos en los PMDER por sectores (millones de dólares, 1960-2011).



Fuente: Elaboración propia con datos del BID.

Incluso, los proyectos del BID en los PMDER se multiplicaron alcanzando el número de 1.657, y por lo tanto, duplicando la cantidad del periodo anterior. De acuerdo a la tendencia regional anunciada, aquellos proyectos relacionados a los cambios institucionales (reforma del Estado) fueron cada vez más relevantes en el

total de proyectos adjudicados a los PMDER, como también en montos. El segundo campo más importante de apoyo a los PMDER fue el relativo a los proyectos de inversión social. En términos de valor, se produjo un incremento importante en los proyectos de infraestructura y transporte, aunque no necesariamente en términos de número de proyectos. Es más, comparativamente a las dos presidencias anteriores, el crecimiento de la participación de estos tres tipos de proyectos, en términos de montos aprobados, ha sido significativo, mostrando así una nueva orientación de la presidencia de Iglesias en relación a los PMDER. Es decir, se establece un nuevo tipo de prioridades para los PMDER sobre la idea de construir una mayor competitividad de estos países promoviendo una mayor institucionalización pública, reduciendo las tasas de pobreza y desigualdad y creando mayores oportunidades para el empleo, así como proveyendo de mayor conectividad a estos países.

Los cambios efectuados dan mayor preponderancia a los lineamientos propios del Consenso de Washington, apuntando a la mejora de la gestión pública, el apoyo al fortalecimiento del sector privado (sobre todo la pequeña empresa) y a la mitigación de los impactos del ajuste estructural. También, un tema emergente fue el apoyo a la conservación del medio ambiente, y a los trabajos de reconstrucción en aquellas regiones donde hubo catástrofes naturales (terremotos, huracanes, entre otras). En este sentido, fue muy importante la labor de coordinación del BID para la recuperación de Honduras luego de la catástrofe producida por el Huracán Mitch, en 1998. Es importante resaltar que si bien durante este periodo una gran cantidad de proyectos aprobados en los PMDER no estuvieron vinculados a la infraestructura, este tipo de proyectos fue muy importante en Paraguay, donde la financiación del BID para la construcción de redes de distribución eléctrica desde Yacyretá y la construcción de corredores de exportación a países vecinos (así como la rehabilitación de más de 1.000 km. de caminos vecinales) fueron vitales para el desarrollo del país (BID, 1999).

La cooperación con los PMDER durante este periodo se hizo más profunda al contar con mayor cantidad de fondos que en los años previos y nuevos mecanismos de financiamiento de los proyectos. El financiamiento de la reforma del Estado permitió a los PMDER utilizar fondos y asistencia técnica para construir un número importante de estructuras institucionales faltantes, en comparación al resto de la región. Por ejemplo, la ayuda para la descentralización en Paraguay estuvo relacionada con programas de reforma de la atención primaria en salud y programas de formación y capacitación laboral, tendientes a la mejora de la situación en esos ámbitos (BID, 2009). Por otra parte, el apoyo a las microempresas, uno de los sectores con más proyectos aprobados durante su presidencia, es un importante punto a destacar: una de las principales falencias de estos países está relacionada a la falta de una red de emprendimientos que permitan absorber la mano de obra desocupada y sub-ocupada existente en ellos.

Los proyectos aprobados tendientes a la integración están fuertemente relacionados con la infraestructura. Durante el periodo se aprobaron 105 proyectos relacionados con el transporte, entre los que se destacan la construcción de rutas en Honduras y Haití, y la modernización aeroportuaria en Belice. El apoyo a la competitividad también ha estado presente en los planes de este periodo, en proyectos como el plan de desarrollo del comercio exterior de Bolivia. Además, durante esta etapa se financiaron proyectos relacionados a la mejora de las exportaciones y atracción de inversiones para Haití, un plan de exportaciones y una línea de financiamiento para las exportaciones de bienes de capital en Ecuador.

Cabe resaltar el rol que han cumplido los proyectos subregionales de infraestructura para la integración de los países de menor desarrollo relativo. El apoyo del BID, tanto en el IIRSA como en el Proyecto Mesoamérica, ha servido para darle impulso a tales iniciativas, lo cual ha repercutido en algunos proyectos en los PMDER, relacionados al medio ambiente, la creación de carreteras y la interconexión eléctrica (BID, 2012). A eso debe agregársele los esfuerzos en la Creación del Grupo Consultivo a solicitud de los jefes de estado de los gobiernos centroamericanos. Este grupo promovió proyectos regionales referidos principalmente a integración energética, desarrollo de recursos humanos y protección del medio ambiente (BID, 2006; Avila, 2009).

Durante la presidencia de Iglesias, la inversión social fue un punto relevante de la agenda del BID. Al realizar un análisis de financiamiento por sector, inversión social fue la segunda área de importancia durante el periodo 1988-2005. Durante dicho periodo el BID aprobó fondos por US\$ 1.425 millones, mientras que en los 17 años previos, se aprobaban fondos por sólo US\$ 4,5 millones en total.

Dentro de los proyectos financiados más relevantes en el área, se encuentran el Fondo Económico y Social (FAES), el apoyo al Programa de Desarrollo Social, el Programa de Emergencia y Recuperación Económica en Haití; los Programas de Inversión Social I y II, y el Programa de Protección Social en el Paraguay; el Apoyo a la Estrategia Nacional y Plan de Acción de Eliminación de la Pobreza en Belice; el apoyo a los programas de Inversión Social FISE II y III, y el financiamiento del Programa Sectorial Social en Ecuador; el Programa Social de Reducción de la Pobreza y el plan de desarrollo integral de los pueblos autóctonos en Honduras, el Apoyo a la Estrategia para la Reducción de la Pobreza y el Fondo de Inversión Social (FIS) en Bolivia, entre otros.

6. MORENO Y LA CONTINUACIÓN DEL PERIODO DE IGLESIAS

Así como el periodo de Ortiz Mena fue una continuación del esquema institucional y operacional de la presidencia de Herrera, la presidencia de Luis Alberto Moreno

muestra indicios de una continuación de la presidencia de Iglesias. Bajo la nueva administración, el BID se propuso ampliar su base de clientes, simplificar sus procedimientos de preparación de operaciones y realinear su estructura organizativa. Al mismo tiempo, su presidencia ha incorporado un importante apoyo para la construcción de alianzas público-privadas para el desarrollo:

«Para ampliar nuestros recursos nos asociamos con terceros de una forma que es nueva para un banco de desarrollo. Así, nuestros socios se benefician de nuestra red de 26 oficinas locales y de expertos; y nosotros obtenemos no sólo recursos, sino también conocimiento y experiencia». (Sutter, 2010)

Durante su presidencia el BID ha seguido creciendo: de unos US\$ 7.000 millones aprobados en 2006 por el Banco, la CII y el FOMIN, se pasó a US\$ 9.600 millones en 2007 y US\$ 11.600 millones en 2008, un récord histórico. Al mismo tiempo, debido a la ampliación de los topes para operaciones sin garantía soberana y de los sectores elegibles, el financiamiento al sector privado creció en volumen⁶. Asimismo, los gobernadores autorizaron la emisión de préstamos sin garantía soberana a entidades sub-nacionales y a empresas estatales o mixtas (Avila, 2009).

Respecto a la integración regional, Moreno sigue las líneas pautadas durante el periodo de Iglesias:

«Una mayor y mejor integración regional es fundamental para apoyar la recuperación económica, competir globalmente, generar empleo y oportunidades y así promover la equidad y la reducción de la pobreza». (Sutter, 2010)

Según su visión, una vez realizada la apertura comercial, el nuevo desafío radica en la maximización de beneficios de la integración. En este contexto, el BID juega un rol fundamental como socio estratégico. La explotación de las oportunidades debería darse por dos canales, a) por la generación de sinergias entre los diferentes acuerdos comerciales, y b) por la creación de un entorno adecuado para facilitar los intercambios. Respecto al primer objetivo, el establecimiento de regulaciones comunes en materias de servicios, inversión, reglas de origen y solución de diferencias (básicamente, el reglado de una zona de libre comercio *OMC plus*), permitiría a

6 Originalmente dichos préstamos y garantías no podían exceder los US\$ 75 millones y sólo se podían otorgar para proyectos de infraestructura, energía y mercados de capitales. El nuevo techo fue fijado en US\$ 200 millones (en casos excepcionales, hasta US\$ 400 millones) y los sectores elegibles se ampliaron para incluir industrias manufactureras, agroindustrias, minería, turismo y otros servicios (BID, 2009).

la región competir de forma más efectiva en la economía global, allanando el camino para una integración productiva con Europa y Asia (Moreno Mejía, 2009).

En términos del desarrollo y la integración de los PMDER a la región, se observa que durante el periodo de Moreno el promedio de montos por préstamos aprobados en un PMDER era de US\$ 178,2 millones por año, mientras que el de un país del resto de América latina era de US\$ 19,2 millones (el promedio en gasto de proyectos regionales fue de US\$ 504 millones). Sin embargo, al observar los préstamos derivados del FOE, se observa la casi inexistente financiación a través de este mecanismo, un cambio muy importante respecto al periodo anterior. En el caso de Haití, que por sus características no ha tomado préstamos en base al CO ni al FOE, los apoyos se han dado a través del Fondo para Haití.

También, se observa que durante la presidencia de Moreno se ha seguido un comportamiento similar al de la presidencia de Iglesias respecto a los proyectos aprobados. La reforma y la modernización del Estado sigue siendo el sector con más peso, seguido por las microempresas y la inversión social.

7. CONCLUSIONES

El BID ha mostrado, en sus más de 50 años de vida, una gran capacidad de adaptación a los diferentes cambios del contexto mundial. Siendo el más antiguo de los bancos regionales, ha sabido mantener el reconocimiento de sus naciones miembros, tanto los prestamistas como las netamente prestatarias, y ha desarrollado nuevos servicios que permiten alcanzar los nuevos objetivos trazados por las sociedades latinoamericanas en el nuevo siglo.

Un breve análisis de la historia del BID constata la importancia en la formación institucional de sus presidentes: la gran duración de cada periodo resalta la posibilidad de generar improntas personales dentro del Banco. Sin embargo, podría observarse dos grandes periodos: uno definido por el momento fundacional, que abarca las presidencias de Herrera y Ortiz Mena, y un segundo que abarca las presidencias de Iglesias y Moreno.

Ambos periodos nos muestran una intensa actividad del banco en torno a la cuestión de la integración, aunque poniendo mayor énfasis en el desarrollo de diferentes aristas. La menor condicionalidad para los préstamos y las áreas en las que el Banco financiaba actividades en los Estados miembros hacían que durante los primeros 30 años de vida del Banco se presentaran proyectos mucho más vinculados al desarrollo infraestructural, el financiamiento a las exportaciones y el fomento productivo sectorial. En la siguiente etapa, el Banco comenzó a fomentar la integración a partir de una base más amplia de sectores, que incluían desde el

apoyo técnico al Estado para desarrollar programas de exportaciones hasta apoyos a desarrollos privados para fomentar la competitividad.

La presidencia de Iglesias marca un importante punto de inflexión en las actividades del Banco: el capital se incrementa fuertemente (más que en las presidencias previas) y las reformas institucionales muestran al BID como una entidad de importante apoyo a actividades que van más allá de los límites clásicos del Banco.

Los cambios de orientación respecto a la integración regional, empero, no afectaron su acción en los PMDER. A pesar del apoyo a diferentes tipos de regionalismo durante las dos etapas, los PMDER continuaron teniendo un peso relativamente igual dentro de la cartera del Banco. Incluso, la asistencia financiera a estos países se ha incrementado a lo largo de los años, siguiendo la tendencia de crecimiento de los préstamos del banco a nivel agregado.

A partir del periodo de Iglesias, sin embargo, se observa una mayor cantidad de proyectos aprobados relacionados a las reformas del Estado y la aparición de temáticas como la inversión social, el medio ambiente y los desastres naturales, y el impulso de la competitividad del sector privado (en especial de las pequeñas empresas). Estas nuevas áreas de focalización permitieron ampliar las posibilidades de financiamiento de los PMDER en proyectos que atacaban algunas de sus dificultades esenciales como un débil sector privado, débiles redes productivas, y Estados con serias deficiencias en la entrega de bienes públicos a sus poblaciones.

A su vez, la producción y apoyo técnico del Banco en áreas donde la *expertise* es reducida, y donde sólo se pueden crear intereses a partir de una óptica regional, ha permitido la proliferación de estudios sobre el avance de la integración regional desde diferentes canales, que han abastecido a los PMDER de contenidos técnicos difíciles de producir a partir de sus recursos propios.

Actualmente, que los países se encuentran considerando el noveno aumento de capital al fondo, es importante repensar la labor histórica del Banco para el fomento de la integración de los países de América Latina y el Caribe, innovando a través de nuevos sistemas de financiamiento, nuevas áreas de interés y un apoyo técnico más proclive a las temáticas de la integración. Quizás en el espíritu de los cambios impuestos hace poco más de 20 años para el fomento de la integración de todos los países miembros del BID y de los PMDER, se puedan encontrar indicios para profundizar la senda de futuro común demarcada por Iglesias.

BIBLIOGRAFÍA

Antinori, Antonio (2003). Plan Puebla–Panamá: mitos y realidad. BIDAmerica Online, septiembre, <http://www.iadb.org/idbamerica/index.cfm?thisid=2314>.

- Avila, Ricardo (2009). *Celebrar el pasado, construir el futuro*. Washington DC: BID.
- Babb, S. L. (2009). *Behind the development banks: Washington politics, world poverty, and the wealth of nations*. Chicago: University of Chicago Press.
- Bethell, L. (2000). *Historia de América Latina: Economía y sociedad desde 1930*. Vol. 11. México DF: Crítica.
- BID. (1999). *El BID en Paraguay. 40 años de actividades*. Asunción: BID.
- (2002). *Iglesias: Integración física, clave para la integración regional en América Latina*. BID, marzo 9. <http://www.iadb.org/es/noticias/comunicados-de-prensa/2002-03-09/iglesias-integracion-fisica-clave-para-la-integracion-regional-en-america-latina,1581.html>.
 - (2002). *Beyond Borders: The New Regionalism in Latin America*. Washington: BID.
 - (2006). *Al servicio de algo más que un banco: Enrique V. Iglesias, Presidente del BID (1988-2005)*. Washington DC: BID.
 - (2012). *¿Qué es la Iniciativa de Bienes Públicos Regionales?* Institucional *BID*, enero 24, <http://www.iadb.org/es/temas/integracion-regional/que-son-los-bienes-publicos-regionales,2803.html>.
 - (2012). *Creación del INTAL*. Institucional. BID, enero 24. <http://www.iadb.org/es/intal/creacion-del-intal,7130.html>.
 - (2012). *El BID e IIRSA: Destacados*. Institucional. Banco Interamericano de Desarrollo, febrero 2. <http://www.iadb.org/es/temas/integracion-regional/iirsa/el-bid-e-iirsa-destacados,1463.html>.
 - (2012). *Marcos Históricos 1969-1978*. Institucional. BID, enero 24. <http://www.iadb.org/es/acerca-del-bid/marcos-historicos-1969-1978,3619.html>.
- BIDAmérica (2005). *Un Banco más grande, más creativo, más eficiente*. BIDAmerica Online, agosto. <http://www.iadb.org/idbamerica/index.cfm?thisid=3610>.
- Bosco Martí, Juan (2007). *¿Por qué retomar y reposicionar el Plan Puebla Panamá?* Revista Bien Comun.
- Bouzas, Roberto, y Peter Knaack (2009). *El BID y Medio Siglo de Integración en América Latina y el Caribe*. Integración y Comercio 13, n°. 29 (junio), pp. 15-28.
- Cisneros, A., C. Escudé, y A. L. Corbacho (1998). *Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina*. Vol. 6. Grupo Editor Latinoamericano.
- Herrera, F. (1985). *25 años del Banco Interamericano de Desarrollo; Twenty-five years of the Inter-American Development Bank*. Revista de la CEPAL; CEPAL Review, n°. 27, pp. 151-160.
- Herrera, F., C.; A. Díaz; S. Teifel y V. Tokman (1976). *La tarea inconclusa: América Latina integrada*. Estudios Internacionales, n°. 21.
- Michaelowa, K., y C. Humphrey (2011). *The Business of Development: Trends in Lending by Multilateral Development Banks to Latin America, 1980-2009*. En *Procee-*

dings of the German Development Economics Conference, Berlin 2011. Verein für Socialpolitik, Research Committee Development Economics.

Moreno Mejía, L. A. (2009). El BID, un socio para el desarrollo sostenible de América Latina y el Caribe. Boletín económico de ICE, Información Comercial Española, n°. 2.974, pp. 5-16.

Proyecto Mesoamérica, AFT, y BID. Ayuda para el Comercio y el Proyecto Mesoamérica, s. f. <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35170592>.

Sutter, Mary (2010). Servicio distinguido en el hemisferio: Luis Alberto Moreno – El conductor del progreso regional. Entrevista. Latin Trade, 11 de octubre, <http://es.latintrade.com/2010/10/servicio-distinguido-en-el-hemisferio-luis-alberto-moreno-el-conductor-del-progreso-regional/>.

Base de datos

BID – Base de datos de Proyectos.

BID – Reportes Anuales.

BID – Préstamos aprobados por país y fondo. 1961-2011. En <http://www.iadb.org/es/acerca-del-bid/prestamos-aprobados-por-pais-fondo-y-ano,1331.html?module=02&lg=Sp&detail=HA&subtitle=Hait%C3%AD>



Enrique V. Iglesias, Presidente del BID, 1988 a 2005.
(Fotografía archivo BID).

8

DESAFÍOS DE LAS ENERGÍAS RENOVABLES PARA AMÉRICA LATINA

BIBIANA LANZILOTTA
ANDRÉS LÓPEZ
ANDRÉS NIEMBRO
FLAVIA ROVIRA

«Aquéllos que trabajamos en organizaciones internacionales algunas veces nos preocupamos con la necesidad de asegurar el financiamiento de medidas macroeconómicas, descuidando temas microeconómicos y el trabajo de organizaciones no gubernamentales, en otras palabras, lo que sucede a niveles terrenales de la sociedad y dentro de la comunidad internacional. Todos los temas involucrados en alcanzar la igualdad de oportunidades en términos de comercio, acceso a recursos financieros y acceso a tecnología son parte de este proceso».

ENRIQUE IGLESIAS,
«Financing for sustainable development. Visions and Proposals for Action from a Latin American and Caribbean Perspective». Johannesburg, septiembre de 2002.

«...hay que mencionar que, a pesar de que las tecnologías para la explotación de este tipo de alternativas está evolucionando, en la mayoría de los casos, aún no se ha alcanzado la etapa de maduración necesaria para ofrecer precios competitivos»

ENRIQUE IGLESIAS,
«Las energías renovables dentro de la matriz energética de Iberoamérica». Reunión Ministerial Iberoamericana de Energía. Montevideo, septiembre de 2006.

«Como señala PNUMA, a pesar de que la región cuenta con los recursos naturales necesarios para transformar su matriz energética como ninguna otra parte del mundo, enfrenta aún importantes barreras y desafíos para el desarrollo de las energías renovables, como la falta de ciertas políticas públicas que promuevan las energías limpias, la ausencia de inversiones en nuevas tecnologías o la escasa capacitación en la materia».

8. DESAFÍOS DE LAS ENERGÍAS RENOVABLES PARA AMÉRICA LATINA

Bibiana Lanzilotta (CINVE, Uruguay), Andrés López (CENIT, Argentina), Andrés Niembro (CENIT, Argentina)
y Flavia Rovira (CINVE, Uruguay)

1. INTRODUCCIÓN: LA IMPORTANCIA DE LAS ENERGÍAS RENOVABLES

Si analizamos la historia del uso de la energía por parte de la humanidad con una perspectiva amplia, es posible apreciar que los recursos renovables (en particular la biomasa tradicional, en forma de leña especialmente) fueron la principal fuente de suministro con que contaba el mundo incluso hasta los albores del desarrollo industrial en el siglo XIX.

En la actualidad, las mayores necesidades energéticas han llevado a que la dependencia de los combustibles fósiles se constituya como una realidad en cierta medida inexorable y de la que se vuelve extremadamente difícil salir. Sin embargo, los impactos ambientales del uso excesivo de estas fuentes de energía ponen un límite concreto al desarrollo sostenible del planeta, por lo que el periodo de los combustibles fósiles debe contemplarse más bien como una «era» acotada en el tiempo y que tendrá que ser superada por un retorno hacia fuentes energéticas sustentables (ISES, 2003). En este sentido, el mercado mundial de energía se encuentra en los inicios de una dramática y lenta evolución desde una economía basada en la extracción de recursos no renovables hacia otra configuración enfocada en la sustentabilidad, la confiabilidad, la innovación y la independencia energética (Luecke, 2011).

Claro está, este nuevo camino no es para nada sencillo, ya que las energías renovables enfrentan todavía varios obstáculos para su desarrollo: el mayor costo económico respecto de otras fuentes; la relativamente reducida capacidad instalada que afecta la escala de producción; o bien ciertas trabas tecnológicas (por ejemplo, los problemas a la hora de evacuación de la energía producida, los riesgos técnicos asociados a tecnologías aún no maduras, entre otros). A su vez, si bien algunas de

estas tecnologías son actualmente comercialmente competitivas, barreras estructurales del mercado energético han impedido que se expandan a un nivel acorde (Herzog *et al.*, 2001; Kammen, 2006). De este modo, el desarrollo presente y futuro de las energías renovables (especialmente de las nuevas tecnologías ligadas a la energía solar, eólica, mareomotriz, geotérmica, biogases, entre otras) precisa de un profundo apoyo político a nivel internacional y nacional, de forma tal de asentar y equiparar las condiciones de entrada y competencia en el mercado, estimular el uso de las fuentes renovables a través de cuotas y estándares y promover la investigación y el desarrollo tecnológico en dichas áreas, entre otras medidas.

En este marco, en los últimos años ha habido una considerable expansión de iniciativas internacionales en torno al desarrollo de las energías sustentables (véase Suding y Lempp, 2007; Michonski y Levi, 2010). El origen de este movimiento hay que buscarlo en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Nuevas Fuentes de Energía, celebrada en Roma en 1961. Las crisis energéticas de los setenta y las preocupaciones por la seguridad del abastecimiento de las fuentes convencionales de energía llevaron a nuevas negociaciones y discusiones a nivel internacional. De allí surgió la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Fuentes de Energía Nuevas y Renovables, cuyo Secretario General fue Enrique Iglesias, y que se celebró en Nairobi del 10 al 21 de agosto de 1981. En este marco se aprobó el Programa de Acción de Nairobi sobre el aprovechamiento y la utilización de las fuentes de energía nuevas y renovables y se propuso crear una agencia internacional dedicada específicamente a las energías renovables.

A partir de entonces, el interés mundial sobre esta temática fue *in crescendo*. Varias reuniones internacionales como la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible 2002 en Johannesburgo (diez años después de la famosa cumbre de Río de Janeiro) o el «*Gleneagles Dialogue*» del G-8 han dado origen a diversas alianzas e iniciativas conjuntas. Asimismo, la Conferencia Internacional de Energías Renovables de Bonn 2004 o la de Beijing 2005 fueron una respuesta de los gobiernos a la creciente demanda de una mayor cooperación internacional sobre políticas de energía renovable, financiamiento y nuevas tecnologías. Cabe resaltar que el documento final de la reunión de Bonn en 2004 abogaba nuevamente por el establecimiento de la Agencia Internacional de Energías Renovables (IRENA, por su sigla en inglés), la cual tomó vida a partir de su fundación en 2009 y su reciente puesta en práctica definitiva en 2011.

Por su parte, a nivel individual los países también han adoptado crecientemente en los últimos años, aunque con distintas velocidades y prioridades, diferentes mecanismos y políticas con las que apuntalar el desarrollo de las energías renovables. En este sentido, sólo unos pocos países contaban con medidas de apoyo en los años ochenta y principios de los noventa, pero el número comenzó a crecer en el periodo

1998-2005 y especialmente en el último quinquenio. De esta forma, la cantidad de países con algún tipo de política de fomento de las energías renovables más que se duplicó a partir de 2005, pasando de aproximadamente 55 por aquel entonces a unos 118 en 2011. Dentro de este contexto, los países en desarrollo juegan un rol cada vez más importante, representando más de la mitad de las naciones con políticas de promoción de las fuentes de energía renovable (REN21, 2011).

Sin embargo, mientras que en los países desarrollados, y a lo largo del continente asiático, se ha estado promoviendo activamente la producción y el uso de energías renovables, América Latina transita un periodo de relativamente lenta adopción, por lo cual estas nuevas fuentes no logran despegar por completo (Altomonte *et al.*, 2003; UNIDO, 2009; Altomonte, 2010). Como señala PNUMA (2010), a pesar de que la región cuenta con los recursos naturales necesarios para transformar su matriz energética como ninguna otra parte del mundo, enfrenta aún importantes barreras y desafíos para el desarrollo de las energías renovables, como la falta de ciertas políticas públicas que promuevan las energías limpias, la ausencia de inversiones en nuevas tecnologías o la escasa capacitación en la materia.

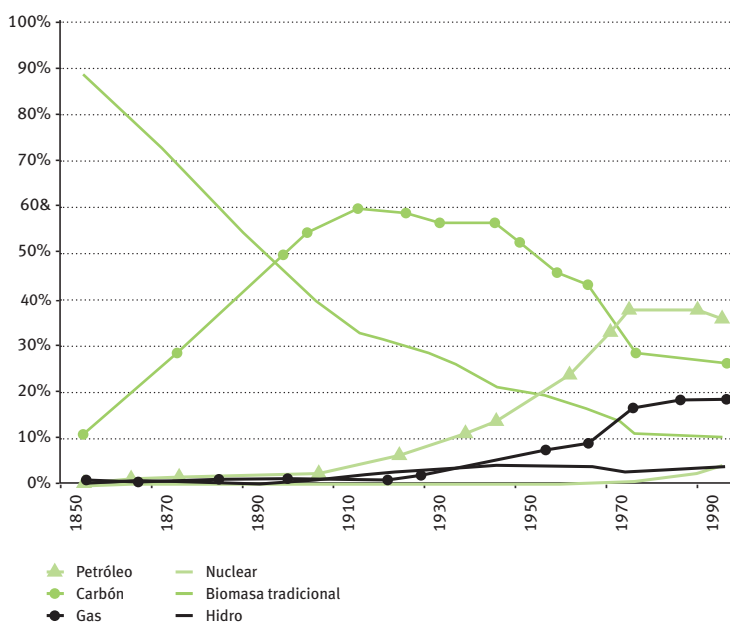
Con el objetivo de comprender un poco más el pasado, presente y futuro de la difusión de las energías renovables, este capítulo se estructura de la siguiente forma. A continuación, analizaremos la evolución mundial y regional de estas fuentes de energía, especialmente concentrándonos en las últimas décadas y en el contexto latinoamericano. Luego, comentaremos el rol que han tenido las políticas públicas hasta la actualidad, como así también el papel central que se espera que éstas jueguen de cara a las proyecciones futuras. Finalmente, en la última sección plantearemos los que son a nuestro entender los principales desafíos que enfrenta América Latina en el contexto estudiado.

2. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LAS ENERGÍAS RENOVABLES: UN ANÁLISIS GLOBAL CON FOCO EN AMÉRICA LATINA

Como antes mencionamos, la biomasa tradicional fue el primer combustible utilizado por el hombre y el principal hasta la revolución industrial. Los cambios que se sucedieron a partir de entonces en la organización de los procesos productivos, junto con el avance de la urbanización y las crecientes necesidades de transporte, hicieron que progresivamente se demandaran mayores volúmenes de energía que los que las fuentes tradicionales como la leña podían satisfacer. De todas formas, la transición hacia combustibles alternativos requirió de considerables esfuerzos y tardó varias décadas en concretarse totalmente. Así, llevó más de medio siglo transitar de la de-

pendencia de la leña hacia el carbón, y otro tanto desde este último hacia el petróleo y el gas natural (si bien el carbón sigue teniendo aun hoy un peso importante en la generación de energía) (ISES, 2003). En el siguiente gráfico podemos apreciar, además de la señalada sustitución de la biomasa tradicional por los combustibles fósiles, los orígenes de la energía hidráulica en el siglo XX y el surgimiento de la energía nuclear en el período de posguerra, si bien el peso a nivel mundial de estas últimas fuentes de energía primaria sigue siendo relativamente reducido (Nakicenovic *et al.*, 1998).

Gráfico 1. Evolución mundial de las fuentes de energía primaria (% 1850-1990).



Fuente: IILSEN (2004) en base a Nakicenovic *et al.* (1998).

De este modo, de representar casi el 90% de la oferta energética mundial a mediados del siglo XIX, las fuentes de energía renovables apenas explican entre el 12% y el 13% del suministro total de energía primaria (TPES, por su sigla en inglés¹) desde los años setenta hasta la actualidad. En contrapartida, y en un contexto

1 Cuando hagamos la distinción en términos regionales, cabe tener presente que el suministro total de energía primaria (TPES), que es la principal variable analizada en los estudios internacionales sobre el sector energético, se compone especialmente de la producción local de energía más las importaciones netas.

donde la producción mundial de energía más que se duplicó, la importancia de los combustibles fósiles en su conjunto fue superior al 80% del TPES en las últimas cuatro décadas (véase Cuadro 1). No obstante, si bien el petróleo sigue siendo el combustible predominante, entre 1971 y 2009 su participación se redujo del 44% al 33%, mientras que el peso del gas natural aumentó del 16% al 21% y en el caso de la energía nuclear, de menos del 1% al 6% actual.

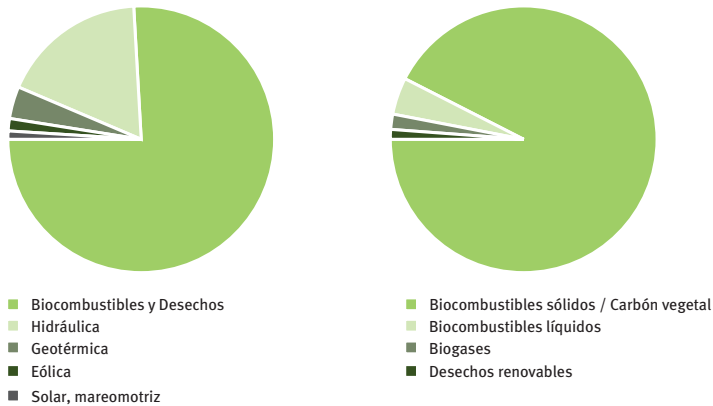
Cuadro 1. Suministro de energía primaria, total (en millones de toneladas equivalentes de petróleo, Mtep) y por fuente (% del total).

	1971	1980	1990	2000	2009
Carbón	26,1	24,8	25,4	22,8	27,1
Petróleo	44,0	43,0	36,7	36,6	32,9
Gas natural	16,2	17,1	19,0	20,7	20,9
Nuclear	0,5	2,6	6,0	6,7	5,8
Renovables	13,2	12,6	12,9	13,2	13,1
Biocombustibles y desechos	11,3	10,4	10,3	10,3	9,9
Energía hidráulica	1,9	2,0	2,1	2,2	2,3
Energía geotérmica, solar, eólica, mareomotriz	0,08	0,2	0,4	0,6	0,8
Suministro total de energía primaria (TPES) (Mtep)	5.532	7.221	8.782	10.032	12.169

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Agencia Internacional de Energía (IEA, por su sigla en inglés).

Entre las energías renovables, los biocombustibles sólidos representan la fuente energética principal, dada su extendida utilización residencial (para calefaccionar y cocinar alimentos) en los países en desarrollo. De este modo, esta fuente de energía da cuenta de más del 9% del TPES y del 70% de la oferta renovable mundial en 2009 (Gráfico 2). La segunda fuente renovable en importancia es la energía hidráulica, con el 2,3% del TPES y casi el 18% del suministro energético renovable. Mucho más atrás aparecen la energía geotérmica, los biocombustibles líquidos, los biogases, la energía eólica, solar, mareomotriz, entre otras. En conjunto, estas otras fuentes representan sólo el 1,6% de la oferta total de energía primaria y el 12% de las energías renovables a nivel mundial.

En los últimos años se ha venido cuestionando desde diversos ámbitos el carácter realmente sustentable de las fuentes de energía renovable más difundidas, es decir, de los biocarburantes y de la energía hidráulica, especialmente en la figura de las grandes represas (no así el caso de las formas de aprovechamiento de pequeña escala).

Gráfico 2. Composición de las fuentes renovables de energía (% año 2009).

Fuente: IEA (2011b).

En primer lugar, los biocombustibles sólidos tradicionales asociados a la leña y al carbón vegetal pueden llevar a la deforestación y otras prácticas no sostenibles desde el punto de vista ambiental. Mientras tanto, en el caso de los biocombustibles industriales modernos (como el etanol) aparecen ciertos cuestionamientos acerca de la contribución real de los mismos para reducir la emisión de los gases de efecto invernadero, como así también sobre la posibilidad de que se generen una serie de problemas ambientales y sociales, según las formas de producción empleadas en las plantaciones bioenergéticas (además de posibles conflictos en torno al hecho de que las materias primas usadas para fabricarlos, como el maíz, son a la vez alimentos consumidos por la humanidad en forma masiva).

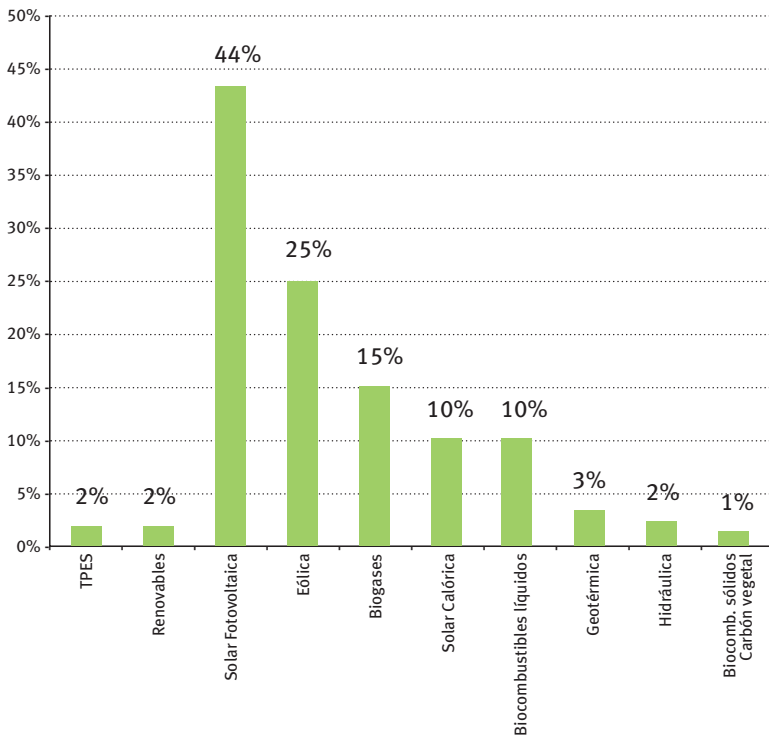
Por el lado de la energía hidráulica, las críticas se centran en los impactos sociales y ambientales que pueden ejercer las grandes plantas hidroeléctricas al alterar el curso natural de ríos y lagos y, por ende, el funcionamiento de los ecosistemas lindantes. Asimismo, se suele remarcar que una elevada dependencia de esta fuente de energía puede resultar negativa ante escenarios de sequía y descensos de caudales, como parte del contexto actual de cambio climático global.

Hechas estas salvedades, de todas formas debemos señalar que en las últimas dos décadas las fuentes más convencionales han experimentado las menores tasas de crecimiento entre las energías renovables (véase Gráfico 3). Incluso, los biocombustibles sólidos evidenciaron un crecimiento anual menor que el agregado de la oferta energética renovable y que el suministro total de energía primaria, lo cual explica la caída observada en su participación en el TPES (Cuadro 1). Esto se debe especialmente al aumento de la urbanización y del acceso a la

electricidad, que han ido alterando profundamente los hábitos de producción y consumo de energía. Respecto a la energía hidráulica, cabe resaltar que la tasa de crecimiento anual en el periodo 1990-2009 fue de sólo 0,6% para los países de la OECD, mientras que en el resto del mundo esta fuente de energía creció al ritmo de 3,6% por año (IEA, 2011b).

En tanto, por el lado de las que podríamos denominar como «nuevas fuentes de energía renovable» el crecimiento evidenciado ha sido considerable. Sobresalen allí, particularmente, los avances en materia de energía solar fotovoltaica y energía eólica, aunque es preciso señalar que las altas tasas de crecimiento mostradas se deben en gran medida a que su desarrollo hacia 1990 era extremadamente reducido, puesto que, como antes vimos, aún hoy el aporte de estas fuentes energéticas es relativamente marginal.

Gráfico 3. Tasas de crecimiento anual (1990-2009)



De cualquier forma, las tendencias reflejan una fuerte inversión y crecimiento sostenido en estos segmentos del mercado, puesto que en el periodo 2005-2010 la capacidad instalada a nivel global en ciertas energías renovables (eólica, solar en sus distintas variantes, biogases y biocombustibles líquidos) creció a tasas anuales promedio de entre 15% y 50% (REN21, 2011). A su vez, de acuerdo con esta misma fuente, de la mano de la expansión de las políticas públicas, la geografía de las energías renovables también ha ido evolucionando. Mientras que sólo en un puñado de países se explotaba comercialmente la energía eólica en los años noventa, actualmente dichas tecnologías se aplican en más de ochenta territorios. Por otra parte, durante 2010 más de cien países elevaron su capacidad de generación de energía solar fotovoltaica.

En términos de análisis regional, en el siguiente cuadro podemos observar que los países de la OECD² tienen una participación dominante a nivel mundial en el suministro total de energía primaria, aunque este peso ha seguido un sendero decreciente con los años, pasando de significar el 60% a inicios de los setenta al 43% en 2009. Estas cifras se encuentran largamente influenciadas por la importancia de EEUU, que da cuenta de más del 40% del TPES regional, seguido más atrás por Japón y Alemania, con el 9 y 6%, respectivamente (IEA, 2011a).

Por fuera de la OECD, el crecimiento más marcado se evidenció en Medio Oriente (su peso en el TPES mundial se multiplicó por 6 en los últimos cuarenta años), aunque en 2009 continúa siendo la región de menor participación entre los agregados considerados. En tanto, China y el resto de Asia más que duplicaron su ingerencia en el suministro total de energía primaria a nivel global, y fueron la contracara de la mencionada caída por parte de la OECD. Incluso, dado el sostenido crecimiento de la demanda del gigante asiático y el impacto de la crisis económica en los EEUU, en 2009 China se ubicó por primera vez en la historia como el país de mayor participación en el TPES mundial (IEA, 2011a).

Respecto a América Latina, vemos que el peso de la región ha crecido levemente en las últimas cuatro décadas, explicado sobre todo por los constantes avances de Brasil (este país da cuenta de un tercio del suministro total de energía primaria a nivel regional en 2009) y el crecimiento en la importancia energética de México, especialmente durante los años setenta. Detrás de estos líderes regionales, Argentina y Venezuela aparecen en una tercera posición en cuanto a su contribución al TPES de la región, y más atrás se ubican Colombia y Chile.

2 A partir de ahora excluimos de las estadísticas de dicho agregado a México y Chile (a los cuales incluimos en los datos de América Latina y el Caribe).

Cuadro 2. Participación (%) en el suministro total de energía primaria (TPES).

	1971	1980	1990	2000	2009
OECD (excl. México y Chile)	60,0	54,9	49,9	51,1	43,0
China	7,1	8,4	9,9	11,0	17,4
Asia (excl. China)	5,8	6,4	8,2	10,6	11,4
Europa y Eurasia No OECD	15,4	17,2	17,6	10,0	9,3
África	3,5	3,8	4,4	5,0	5,5
Medio Oriente	0,8	1,6	2,4	3,6	4,7
América Latina y el Caribe	4,4	5,4	5,3	6,0	6,1
Brasil	1,26	1,58	1,60	1,89	2,03
México	0,78	1,32	1,39	1,45	1,42
Argentina	0,61	0,58	0,52	0,61	0,62
Venezuela	0,35	0,49	0,50	0,56	0,54
Colombia	0,25	0,26	0,28	0,27	0,25
Chile	0,16	0,13	0,15	0,25	0,23
Trinidad y Tobago	0,05	0,05	0,07	0,11	0,16
Perú	0,17	0,16	0,11	0,12	0,12
Ecuador	0,04	0,07	0,07	0,08	0,09
Cuba	0,21	0,23	0,22	0,13	0,09
Guatemala	0,05	0,05	0,05	0,07	0,07
Rep. Dominicana	0,04	0,05	0,05	0,08	0,07
Bolivia	0,02	0,03	0,03	0,04	0,05
El Salvador	0,03	0,03	0,03	0,04	0,04
Costa Rica	0,02	0,02	0,02	0,03	0,04
Honduras	0,03	0,03	0,03	0,03	0,04
Paraguay	0,02	0,03	0,03	0,04	0,04
Jamaica	0,04	0,03	0,03	0,04	0,03
Uruguay	0,04	0,04	0,03	0,03	0,03
Nicaragua	0,02	0,02	0,02	0,03	0,02
Panamá	0,03	0,02	0,02	0,03	0,02
Haití	0,03	0,03	0,02	0,02	0,02
Resto ALC	0,18	0,14	0,07	0,08	0,07

Fuente: Elaboración propia en base a datos de IEA.

En cuanto a la importancia de las fuentes renovables en el suministro total de energía primaria de cada región (Cuadro 3), África, Asia y América Latina y el Caribe han sido los principales usuarios de esas fuentes, dado, como antes señalamos, el masivo uso residencial de la biomasa entre los países en desarrollo y emergentes. No obstante, es preciso destacar que el peso de las energías renovables en estas regiones ha mostrado una tendencia descendente en las últimas décadas, de la mano de la (ya también mencionada) sustitución de los biocombustibles sólidos tradicionales a partir de los cambios en materia de urbanización y electrificación. De cualquier forma, y a pesar de estas modificaciones en el tiempo, aún hoy cerca de la mitad de la energía primaria en África proviene de fuentes renovables, casi exclusivamente de la leña y carbón vegetal, dada la combinación de bajos ingresos per cápita, una gran población rural y elevados pesos de las actividades agrícolas y forestales.

En los casos de Medio Oriente y los países de Europa y Eurasia que no forman parte de la OECD, la bajísima relevancia de las fuentes renovables se debe a la muy elevada disponibilidad de petróleo y gas natural.

Por su parte, si bien los países de la OECD también exhiben una escasa participación de las energías renovables en el TPES regional, lo cierto es que, entre los agregados analizados, la OECD constituye el único que ha logrado incrementar sostenidamente la participación de las fuentes energéticas renovables durante los últimos cuarenta años. Este crecimiento se debe especialmente a los países europeos, donde el peso de las fuentes renovables en el suministro total de energía primaria pasó de menos del 6% en 1990 a más del 10% en 2010 (IEA, 2011b).

A su vez, esta evolución se enmarca en un contexto general en el que, desde los *shocks* petroleros de los años setenta, la OECD ha venido diversificando su oferta energética. Entre 1971 y 2009, el peso del petróleo en el TPES de la región ha disminuido del 51% al 37%, mientras que han crecido la participación de la energía nuclear (de 1% a 11%), del gas natural (de 20% a 24%) y, como se aprecia en el Cuadro 3, de las energías renovables (IEA, 2011a).

Cabe destacar que el incremento de la porción energética renovable entre los países europeos responde particularmente a la implementación de políticas específicas para promover la producción y el uso de dichas fuentes de energía desde fines de los noventa y principios de los años 2000. A su vez, recientemente la Unión Europea aprobó una directiva para incrementar la participación de las energías renovables en 20% hacia 2020³.

3 Para un análisis de la historia de las políticas europeas en materia de energías renovables, y especialmente de biocombustibles modernos, véase López y Niembro (2012).

Cuadro 3. Importancia de las energías renovables a nivel regional.

	Proporción (%) renovable del suministro total de energía primaria					Proporción según fuente en total de energías renovables (%., 2009)		
	1971	1980	1990	2000	2009	Hidráulica	Biocomb. y desechos	Geotérmica, solar, eólica
Mundo	13,2	12,6	12,9	13,2	13,1	17,7	75,9	6,4
OECD (excl. México y Chile)	4,6	5,1	5,9	6,1	7,2	29,0	58,9	12,1
China	39,7	30,7	24,3	20,3	12,3	19,8	76,0	4,2
Asia (excl. China)	58,1	49,9	40,5	31,9	27,7	5,4	87,7	6,9
Europa y Eurasia No OECD	4,3	3,3	2,6	3,9	3,7	63,6	34,7	1,6
África	62,3	54,4	50,1	50,8	48,0	2,6	97,0	0,4
Medio Oriente	1,5	1,0	0,7	0,4	0,3	36,9	23,5	39,7
América Latina y el Caribe	31,9	25,8	28,2	24,8	25,8	31,2	64,1	4,7

Fuente: Elaboración propia en base a datos de IEA.

Como se aprecia en los Cuadros 3 y 4, la participación de las fuentes renovables en el suministro de energía primaria de América Latina y el Caribe supera actualmente el 20%⁴, aunque cuarenta años atrás dicho valor se elevaba por encima del 30%. Sin embargo, dentro del conjunto regional se ocultan realidades nacionales sumamente diversas: desde las aproximadamente dos terceras partes que la energía renovable representa actualmente en Paraguay y Haití, hasta menos del 10% en Argentina y México, pasando, por ejemplo, por el caso de Brasil, donde más del 40% de la energía primaria proviene de fuentes renovables.

Cuadro 4. Proporción de energías renovables en América Latina y el Caribe.

	1990	2000	2009
América Latina y el Caribe	25,0	21,5	23,2
Paraguay	70,0	66,4	67,5
Haití	67,5	62,5	60,8
El Salvador	62,2	48,0	49,6

4 Posiblemente, una de las razones de las diferencias entre ambas fuentes de información sea que los datos de CEPAL distinguen entre la explotación sustentable y no sustentable de biomasa.

Costa Rica	48,9	45,5	49,6
Honduras	62,4	46,7	45,3
Brasil	41,7	35,3	43,6
Nicaragua	60,2	47,2	43,5
Uruguay	42,2	30,5	33,6
Colombia	30,2	27,8	23,5
Chile	22,2	21,1	23,0
Perú	34,4	28,8	22,5
Panamá	39,9	29,0	21,2
Guatemala	16,5	17,3	19,9
Bolivia	35,9	23,0	17,7
Rep. Dominicana	21,3	16,1	13,5
Jamaica	29,1	12,0	12,5
Venezuela	8,5	9,4	11,5
Ecuador	21,2	17,7	11,0
Cuba	34,2	20,7	10,8
Argentina	8,4	9,0	9,4
México	8,3	9,3	7,4
Trinidad y Tobago	0,9	0,9	0,1

Fuente: CEPAL en base a datos de OLADE.

Una lectura sumamente rápida de los datos recién presentados podría arrojar una visión bastante positiva de la situación de las energías renovables en América Latina, puesto que, por ejemplo, la participación de este tipo de fuentes en el suministro regional de energía primaria más que triplica a la respectiva cifra para los países de la OECD. No obstante, como antes señalamos, mientras que la OECD ha sido la única región donde el peso de la energía renovable ha ido en aumento, la importancia de estas fuentes energéticas en América Latina ha tenido una tendencia descendente (si bien con ciertos vaivenes) entre 1971 y 2009. Asimismo, el sector de la energía renovable de América Latina se encuentra prácticamente dominado por la energía hidroeléctrica y los biocombustibles (recuérdense los comentarios previos sobre la sustentabilidad y los posibles impactos asociados a estas fuentes), mientras que las otras formas de energías renovables sólo representan una proporción muy menor. En este sentido, Luecke (2011) señala que los combustibles fósiles y las fuentes establecidas de energía renovable (hidráulica y biomasa) juegan un rol tan

importante en la región que las nuevas tecnologías enfrentan grandes obstáculos para ganar terreno.

Por otra parte, la región depende largamente de las centrales hidroeléctricas para la producción de electricidad. En su conjunto, dos tercios de la producción eléctrica total se deriva de la energía hidráulica en América Latina, *vis a vis* la más reducida cifra del 16% a nivel global (Cuadro 5). En este contexto, varios países latinoamericanos han llegado a recaer casi exclusivamente en el sector hidroeléctrico para la generación de electricidad, lo cual ha creado problemas para ellos en varias ocasiones, especialmente en los períodos secos prolongados, cuando los niveles de agua se reducen de manera significativa (Meisen y Krumpel, 2009). En cambio, a nivel mundial la energía hidráulica es recién la cuarta fuente más utilizada para la producción eléctrica.

Cuadro 5. Participación (%) en la producción mundial de electricidad por fuente.

	1971	1980	1990	2000	2009
Carbón	40,1	37,9	37,4	39,0	40,4
Petróleo	20,9	20,0	11,3	7,9	5,2
Gas natural	13,3	12,0	14,6	17,6	21,4
Nuclear	2,1	8,6	17,0	16,8	13,4
Renovables	23,6	21,4	19,6	18,7	19,3
Biocombustibles y desechos	0,6	0,5	1,1	1,1	1,3
Energía hidráulica	22,9	20,7	18,1	17,0	16,3
Energía geotérmica, solar, eólica, mareomotriz	0,1	0,2	0,4	0,6	1,8

Fuente: Elaboración propia en base a datos de IEA.

En cuanto al peso de las distintas regiones en el suministro global de energía primaria proveniente de fuentes renovables, en el Cuadro 6 podemos apreciar que los países de la OECD representan actualmente el 24% de la oferta global de renovables, mientras que antes vimos que su ingerencia en el TPES mundial era del 43% (Cuadro 2). En efecto, dada la relevancia de los biocarburantes sólidos tradicionales entre los países en desarrollo, Asia y África presentan los mayores aportes al suministro mundial de energías renovables. Por su parte, la contribución de América Latina es la mitad de la que hacen los países desarrollados (OECD), aunque el agregado regional depende largamente del aporte brasilero, puesto que este país da cuenta de más de la mitad del suministro de renovables de América Latina.

Cuadro 6. Participación (%) en el suministro mundial de energías renovables.

	1971	1980	1990	2000	2009
Energías Renovables					
OECD (excl. México y Chile)	21,0	22,3	22,9	23,6	23,9
China	21,5	20,3	18,7	17,0	16,5
Asia (excl. China)	25,3	25,3	25,7	25,6	24,4
Europa y Eurasia No OECD	5,0	4,5	3,5	3,0	2,7
África	16,4	16,4	17,3	19,4	20,2
Medio Oriente	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
América Latina y el Caribe	10,7	11,0	11,7	11,3	12,2
Brasil	5,38	5,66	5,81	5,60	6,97
México	0,99	1,00	1,33	1,28	1,05
Colombia	0,68	0,66	0,70	0,54	0,54
Venezuela	0,12	0,18	0,33	0,45	0,50
Paraguay	0,16	0,18	0,40	0,52	0,46
Chile	0,25	0,27	0,31	0,44	0,46
Argentina	0,33	0,38	0,29	0,41	0,34
Guatemala	0,26	0,26	0,28	0,31	0,29

Fuente: Elaboración propia en base a datos de IEA.

Como se observa en el Cuadro 7, los países de la OECD han ido perdiendo terreno en materia del suministro de energía hidráulica, ya que de representar más del 70% de la oferta global en 1971, actualmente la cifra se reduce al 40%. Esto se debe a los tempranos desarrollos en la región *vis a vis* otras zonas del mundo más rezagadas, de forma tal que frente a una capacidad instalada madura cada vez es más difícil encontrar locaciones adecuadas para expandir el sector. En efecto, se espera que, en adelante, los mayores crecimientos de la hidroelectricidad se verifiquen en países por fuera de la OECD, donde todavía existe potencial suficiente sin explotar (IEA, 2011b).

En este sentido, la contrapartida de la caída en importancia de los países desarrollados son los avances experimentados tanto en China como en América Latina. Respecto al potencial futuro de la energía hidráulica en la región, De Martino *et al.* (2010) señalan que México explotó ya la mayor parte de sus recursos hidroeléctricos económicamente viables (llegando al índice de 87,4%, muy por encima del promedio regional), al tiempo que Venezuela y Paraguay se destacan por aprovechar más

del 50% del potencial económicamente disponible. En tanto, si bien Brasil sobresale por el gran volumen de energía hidroeléctrica generada, todavía tiene 58,4% de capacidad explotable, aunque esos recursos se concentran en el norte del país y existen muchos obstáculos ambientales para su aprovechamiento. Por otra parte, Bolivia, Ecuador y Perú aparecen como los países de América del Sur con mayor disponibilidad de recursos económicamente viables para ser explotados.

Respecto de biocombustibles, como ya dijimos, los datos están fuertemente influidos por el elevado uso de los tradicionales (leña, entre otros) en muchos países en desarrollo. La OECD, en tanto, ha venido expandiendo su peso en la oferta mundial (de la mano de políticas promocionales), mientras América Latina se encuentra estancada en la materia y con un peso excluyente de Brasil como proveedor a escala global.

Otro dato relevante a nivel regional es que, dentro del sector transporte, América Latina posee la mayor participación de biocombustibles líquidos a nivel mundial (10%), lo cual se debe particularmente a la influencia de Brasil (21%), que ha promovido activamente por décadas la producción y uso de estos biocarburantes renovables⁵, siendo actualmente el mayor exportador y consumidor global de etanol proveniente de caña de azúcar (IEA, 2011a).

Cuadro 7. Participación (%) en el suministro mundial de energía hidráulica y biocombustibles.

	1971	1980	1990	2000	2009
Biocombustibles y desechos					
OECD (excl. México y Chile)	12,1	13,6	14,9	16,3	18,3
China	24,8	24,0	22,1	19,6	16,6
Asia (excl. China)	29,0	29,5	29,8	29,5	27,9
Europa y Eurasia No OECD	3,8	2,7	1,9	1,5	1,4
África	18,9	19,4	21,0	24,1	25,5
Medio Oriente	0,1	0,0	0,0	0,1	0,1
América Latina y el Caribe	11,3	10,7	10,3	8,9	10,2
Brasil	5,72	5,39	5,26	4,61	6,43
México	0,96	0,92	0,94	0,86	0,69
Chile	0,22	0,24	0,30	0,41	0,41

5 Para un análisis de la evolución de las políticas aplicadas en Brasil desde el programa Proálcool de 1975 en adelante, véase López y Niembro (2012).

Colombia	0,71	0,63	0,61	0,42	0,37
Guatemala	0,31	0,31	0,33	0,38	0,35
Argentina	0,36	0,29	0,19	0,29	0,23
Paraguay	0,18	0,21	0,25	0,22	0,20
Energía hidráulica					
OECD (excl. México y Chile)	71,4	62,2	53,6	49,2	40,0
China	2,5	3,4	5,9	8,5	18,3
Asia (excl. China)	4,2	4,8	6,9	6,4	7,8
Europa y Eurasia No OECD	12,4	13,5	12,4	10,5	8,8
África	1,9	2,8	2,6	2,9	2,9
Medio Oriente	0,3	0,6	0,6	0,3	0,4
América Latina y el Caribe	7,3	12,7	18,0	22,3	21,9
Brasil	3,59	7,51	9,64	11,63	11,55
Venezuela	0,44	0,85	1,72	2,40	2,71
Paraguay	0,01	0,04	1,27	2,04	1,73
Colombia	0,55	0,83	1,28	1,22	1,45
Argentina	0,13	0,88	0,84	1,10	0,94
México	1,20	0,98	1,10	1,26	0,84
Chile	0,40	0,46	0,42	0,71	0,79
Perú	0,36	0,41	0,49	0,62	0,60

Fuente: Elaboración propia en base a datos de IEA.

Yendo al caso de la energía geotérmica (Cuadro 8), los países de la OECD y de Asia (sin considerar a China) lideran la oferta mundial de este tipo de fuente renovable, aunque la participación de ambas regiones ha recorrido caminos contrapuestos. En el primero de los casos, el peso de la OECD ha ido en descenso, mientras que los países asiáticos han ganado importancia con el paso de los años. En tanto, dentro de América Latina sobresale particularmente México y más atrás algunos otros países centroamericanos.

Finalmente, respecto a las restantes fuentes energéticas renovables (energía solar, eólica, mareomotriz), los países desarrollados y China juegan actualmente un papel preponderante en la oferta mundial, dando cuenta de más del 70% y 20% de esta, respectivamente. Vale la pena destacar nuevamente la importancia de las iniciativas y políticas públicas de apoyo al desarrollo de estos segmentos del mercado energético, como una de las razones fundamentales para explicar este patrón de producción global. En el caso de América Latina, como antes señalamos, el

aporte al suministro mundial es aún marginal y depende casi por completo de lo realizado por Brasil y México.

Cuadro 8. Participación (%) en el suministro mundial de energía geotérmica, solar, eólica y mareomotriz.

	1980	1990	2000	2009
Energía geotérmica				
OECD (excl. México y Chile)	75,8	64,5	49,3	40,3
China			1,5	2,8
Asia (excl. China)	14,4	19,6	35,8	39,8
Europa y Eurasia No OECD		0,1	0,2	0,8
África		0,8	0,7	1,7
Medio Oriente				
América Latina y el Caribe	9,8	15,0	12,5	14,5
México	6,37	13,00	9,89	9,80
El Salvador	3,39	1,06	1,33	2,22
Costa Rica			1,03	1,98
Nicaragua		0,97	0,23	0,47
Energía solar, eólica, mareomotriz				
OECD (excl. México y Chile)		94,1	80,5	70,4
China		1,4	12,5	21,5
Asia (excl. China)		1,2	3,4	4,9
Europa y Eurasia No OECD			0,5	0,5
África			0,3	0,5
Medio Oriente		2,5	0,9	0,4
América Latina y el Caribe		0,8	1,9	1,8
Brasil			0,38	0,92
México		0,84	0,63	0,67
Costa Rica			0,20	0,05
Chile				0,03
Perú			0,67	0,02
Colombia				0,02
Argentina			0,04	0,01

Fuente: Elaboración propia en base a datos de IEA.

3. DE CARA AL FUTURO: EL PAPEL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Como hemos visto a lo largo de este trabajo, la geografía de las energías renovables ha ido evolucionando a partir de los cambios acontecidos en el consumo energético de la humanidad, como así también a raíz de la propagación de políticas públicas definidas específicamente con el objetivo de promover la producción y el uso de las fuentes de energía renovable.

En este sentido, el crecimiento de este segmento del mercado energético, especialmente de las nuevas tecnologías renovables, ha requerido centralmente del apoyo de políticas gubernamentales, lo cual se ha visto plasmado en la aplicación de una amplia variedad de mecanismos e iniciativas por parte de diversos países a lo largo y ancho del mundo. Entre estas medidas, cabe señalar que con los años se ha expandido considerablemente la implementación de requisitos de cumplimiento con cierto porcentaje de fuentes renovables en el suministro total de energía, en la producción de electricidad, en la capacidad instalada o en el consumo de combustibles por parte del sector transporte, por ejemplo. De acuerdo con el reporte de REN21 (2011), al menos 96 países tienen actualmente algún tipo de política de *target* a nivel nacional (siendo más de la mitad países en desarrollo), en tanto que se imponen exigencias para la mezcla de biocombustibles en 31 países y unos 29 estados/provincias.

Otra medida bastante difundida ha sido también la administración de «*feed-in tariffs*», las cuales consisten básicamente en una combinación de pagos como incentivo gubernamental cada cierto volumen de energía producido con fuentes renovables. Actualmente, al menos 61 países y 26 estados/provincias adoptaron iniciativas de esta naturaleza (REN21, 2011), las cuales, según ISES (2003), fueron una de las principales razones de la temprana expansión de la energía solar y eólica en Alemania, Dinamarca o España.

Asimismo, existen muchos otros tipos de políticas que se están implementando para apoyar la generación y uso de energías renovables; por ejemplo, la concesión de subvenciones a la inversión de capital y la producción energética, exenciones impositivas y beneficios fiscales, o medidas más novedosas como la aplicación de requerimientos de sustentabilidad energética para nuevos proyectos de construcción (a través de la utilización residencial de energía solar) (REN21, 2011).

De cualquier forma, como bien se señala en el trabajo de ISES (2003), ninguna política de apoyo al sector de las energías renovables puede auto-sostenerse por sí sola y de manera aislada, sino que es preciso que se aplique en el marco de un paquete conjunto de medidas que combine «la energía renovable de largo plazo y las normas y metas de electricidad, con incentivos directos y pagos por producción de energía limpia, con ayuda para préstamos, con bonificaciones en impuestos, con

el desarrollo de instrumentos de mercado negociables, con la eliminación de las barreras existentes, con el liderazgo gubernamental mediante el propio ejemplo, y con la educación de los usuarios» (ISES, 2003, p. 7).

En efecto, si bien es indiscutible el potencial de los recursos energéticos renovables de cara al desarrollo sustentable de la humanidad (Edenhofer *et al.*, 2012), lo cierto es que la mayoría de las nuevas tecnologías suelen padecer aún ciertos problemas de competitividad bajo las condiciones actuales de mercado, por lo que se requiere del apoyo gubernamental para la generación de oportunidades de inversión y expansión para el sector. En este sentido, el grado con el que efectivamente logren crecer y desarrollarse las energías renovables en las próximas décadas dependerá en gran medida de la intensidad de las políticas públicas implementadas para la creación de mercados, como así también para la investigación y desarrollo tecnológico (IEA, 2010).

Hasta el momento, numerosos estudios han buscado proyectar la evolución futura del sector energético (véase, entre otros, Peter y Lehmann, 2008; Sawin y Moomaw, 2009; Greenpeace y EREC, 2010; Bloomberg, 2011; BP, 2011; EIA, 2011; Edenhofer *et al.*, 2012), pero tal vez la más reconocida y comentada de estas iniciativas sea la publicación anual de IEA denominada «*World Energy Outlook*». A su vez, dicha publicación reconoce abiertamente la relevancia de las políticas públicas en materia de energía y su influencia sobre el precio de los servicios, la adopción tecnológica o el comportamiento de los usuarios. A partir de su edición 2010, el marco de referencia de las estimaciones y el análisis de IEA ha pasado a ser el «Escenario de Nuevas Políticas» (NPS, por su sigla en inglés), según el cual no sólo se consideran las acciones gubernamentales en práctica al momento, sino también se toma en cuenta, como parte de las proyecciones, la aplicación de medidas futuras de acuerdo a los planes y compromisos energéticos anunciados por los distintos países.

Bajo este escenario, se estima que la demanda total de energía primaria a nivel global crecerá 40% hacia 2035 (implicando una tasa de crecimiento anual acumulativa del 1,3%), mientras que, en particular, la demanda de cada una de las distintas fuentes de energía también aumentará. No obstante, y si bien la «era de los combustibles fósiles» está lejos de terminarse, la dominancia de estas formas de energía tiende a declinar con el paso de los años (IEA, 2011c). Como se aprecia en el cuadro 9, el peso de los combustibles fósiles en el consumo global de energía primaria se reduce del 81% actual a 75% en 2035, siendo el gas natural el único componente que incrementa su participación en el total mundial en dicho periodo (del 21% al 23%, respectivamente).

En tanto, mientras el peso de la energía nuclear se incrementa en poco más de un punto porcentual entre 2009 y 2035, las fuentes renovables (en su conjunto) crecen a un ritmo superior a todas las formas antes mencionadas, con lo cual su

importancia en el consumo energético mundial pasa del 13% al 18% en este lapso de tiempo. A su vez, es preciso destacar que, dejando de lado la biomasa tradicional, son las restantes energías renovables las que ostentan el mayor crecimiento en términos relativos, por lo que su participación en el total se duplica en los próximos veinticinco años (pasando de 7% en 2009 a 14% en 2035) (IEA, 2011c). En efecto, el uso de las fuentes tradicionales de biomasa aumenta levemente hacia 2020, pero luego se reduce de cara a 2035, de forma tal que esta fuente energética convencional va perdiendo lugar dentro del total de las energías renovables (IEA, 2010).

Cuadro 9. Estimaciones (NPS) de la demanda energética mundial por fuente.

	% de la demanda total de energía primaria						Crecimiento 2009-2035 (%)	
	2009	2015	2020	2025	2030	2035	Anual acumulativo	Entre puntas
Carbón	27,2	28,3	27,6	26,5	25,3	24,2	0,8	24,5
Petróleo	32,9	31,1	29,7	28,8	28,1	27,4	0,6	16,5
Gas natural	20,9	21,2	21,8	22,3	22,8	23,2	1,7	54,7
Nuclear	5,8	5,7	6,3	6,7	7,0	7,1	2,1	72,4
Renovables	13,3	13,7	14,6	15,7	16,9	18,1	2,5	91,2
Biocombustibles y desechos	10,1	9,9	10,1	10,5	10,9	11,3	1,7	55,4
Energía hidráulica	2,3	2,4	2,6	2,7	2,8	2,8	2,1	69,6
Energía geotérmica, solar, eólica, mareomotriz	0,8	1,4	1,9	2,5	3,2	4,1	7,8	597,0

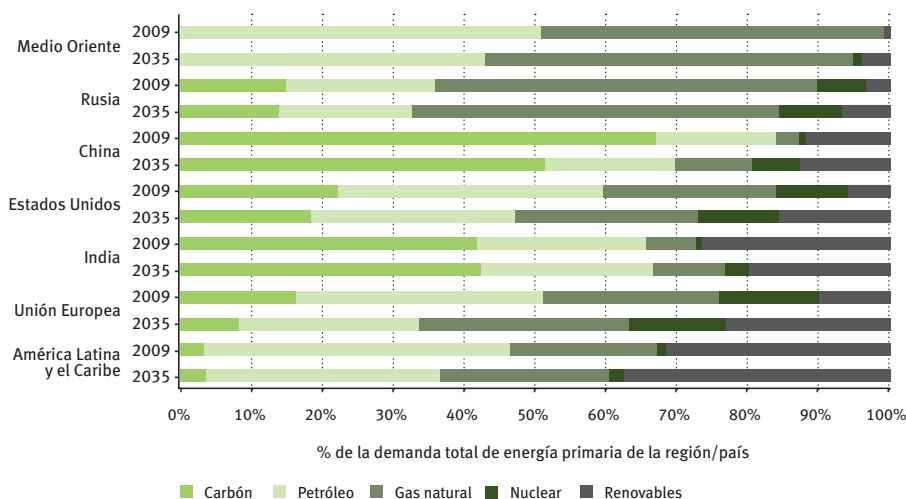
Fuente: Elaboración propia en base a datos de IEA.

Desde el punto de vista regional, cerca del 90% del crecimiento de la demanda global de energía en los próximos 25 años se explica por países no pertenecientes a la OECD; China por sí sola da cuenta de casi un tercio del incremento del consumo mundial. Asimismo, los países emergentes y en desarrollo representan el 88% del aumento en la generación de energía hidráulica y el 55% respecto de las fuentes renovables no-hídricas (IEA, 2011c).

En este periodo, se espera que la demanda energética de países desarrollados como Estados Unidos y Japón crezca a tasas muy reducidas (del 0,2% y 0,05% anual, respectivamente), mientras que el consumo de energía primaria por parte de China e India se eleve a un ritmo promedio de 2% y 3% anual, en cada caso. De esta forma, hacia 2035 China se consolidaría como el principal demandante mundial de energía, consumiendo cerca de 70% más que los EEUU (aunque el nivel de consumo per cápita sería aún poco menos de la mitad que el de los estadounidenses).

Como puede observarse en el siguiente gráfico, prácticamente en todos los casos considerados aumenta la participación de las energías renovables (incluyendo biomasa tradicional) en la demanda total entre 2009 y 2035. La única excepción es la India, explicado fundamentalmente por una fuerte reducción en el uso de fuentes tradicionales de biocarburantes, de la mano del crecimiento del ingreso y de la urbanización. Otro caso remarcable es el de la Unión Europea, donde, de la mano de las políticas públicas de promoción, la participación de las energías renovables en la demanda regional trepa del 10% actual a 23% en 2035, a partir de la expansión de la energía eólica y, en menor medida, de la solar fotovoltaica. En tanto, según los datos disponibles para América Latina, que no incluyen a México, el aumento de la proporción de energías renovables en la región es menor que el experimentado por los países desarrollados.

Gráfico 4. Composición de la demanda energética primaria por regiones y países seleccionados (2009 y 2035, estimado).



Nota: De acuerdo con los datos de IEA y su forma de agregación, América Latina y el Caribe no incluye a México.
Fuente: Elaboración propia en base a datos de IEA.

Por otra parte, las mayores expectativas de crecimiento del uso de fuentes energéticas renovables se da en la generación de electricidad, puesto que se espera que la participación de éstas se eleve del 19% actual a más del 30% en 2035, acercándose así al peso de la principal fuente utilizada, el carbón (Cuadro 10). Esto ocurre en un contexto general donde se proyecta un crecimiento del 80% en la producción mundial de electricidad, siendo la mitad del mismo

explicada por China e India y sólo una quinta parte por los países de la OECD. A su vez, la producción eléctrica se desplaza paulatinamente hacia tecnologías bajas en carbono, de la mano tanto del mayor precio de los combustibles fósiles como de las intervenciones gubernamentales. De esta forma, la participación del carbón y el petróleo en la generación de electricidad se reduce sostenidamente con el paso de los años y sólo el gas natural consigue mantener su proporción en el agregado.

En contrapartida, en el periodo 2009-2035 la generación de electricidad en base a renovables casi se triplica, representando el 60% de la inversión en el sector eléctrico, la mitad de la capacidad instalada adicional y el 44% del crecimiento de la producción de electricidad. Impulsada principalmente por las políticas públicas, la generación eléctrica a partir de fuentes renovables no-hidráulicas trepa del 3% de la generación total en 2009 a más del 15% luego de veinticinco años (con un papel central de la energía eólica). En tanto, cerca de la mitad de este incremento se debe a China y la Unión Europea. Por su parte, la importancia relativa de la hidroelectricidad se mantiene en torno al 15-16% del total mundial, con China, India y Brasil explicando casi la mitad de la nueva capacidad instalada a lo largo del periodo (IEA, 2011).

Cuadro 10. Estimaciones (NPS) de la producción mundial de electricidad por fuente (2009-2035).

	% de la producción total de electricidad						Crecimiento 2009-2035 (%)	
	2009	2015	2020	2025	2030	2035	Anual acumulativo	Entre puntas
Carbón	40,4	40,9	39,0	36,7	34,8	33,2	1,5	48,3
Petróleo	5,2	3,4	2,6	2,0	1,6	1,5	-2,5	-48,1
Gas natural	21,4	21,4	21,6	21,8	22,1	21,9	2,4	84,3
Nuclear	13,4	12,4	12,8	13,0	13,0	12,8	2,1	72,7
Renovables	19,3	21,9	24,1	26,5	28,5	30,6	4,1	184,5
Biocombustibles y desechos	1,3	1,7	2,3	2,9	3,5	4,1	6,5	419,8
Energía hidráulica	16,3	15,8	15,7	15,9	15,7	15,2	2,1	69,7
Energía eólica	1,3	3,4	4,6	5,6	6,5	7,5	9,2	890,1
Energía solar	0,1	0,6	1,0	1,5	2,1	2,9	16,2	4.890,5
Energía geotérmica	0,3	0,4	0,5	0,6	0,7	0,7	5,5	304,5
Energía mareomotriz	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2	17,3	6.200,0

Fuente: Elaboración propia en base a datos de IEA.

4. DESAFÍOS PARA AMÉRICA LATINA EN MATERIA DE ENERGÍAS RENOVABLES

Como recién hemos visto, se estima que las energías renovables jugarán un papel crecientemente importante en el futuro del desarrollo energético global y regional, si bien es cierto que la magnitud de estos cambios por venir dependerá fuertemente de la voluntad política y el apoyo público mediante mecanismos adecuados de promoción.

América Latina no está al margen de este panorama mundial, y precisamente varios países de la región están sumándose a la tendencia mundial de promoción de la eficiencia energética y de las energías renovables modernas (PNUMA y Red Mercosur, 2011). En términos generales, América Latina cuenta con importantes recursos naturales tanto renovables como no renovables. Y si bien el aprovechamiento de éstos se ha concentrado, hasta ahora, en la explotación de la hidroelectricidad y los combustibles fósiles, principalmente, lo cierto es que la región posee un gran potencial de utilización de las nuevas fuentes energéticas renovables (Garten Rothkopf, 2009; PNUMA, 2010).

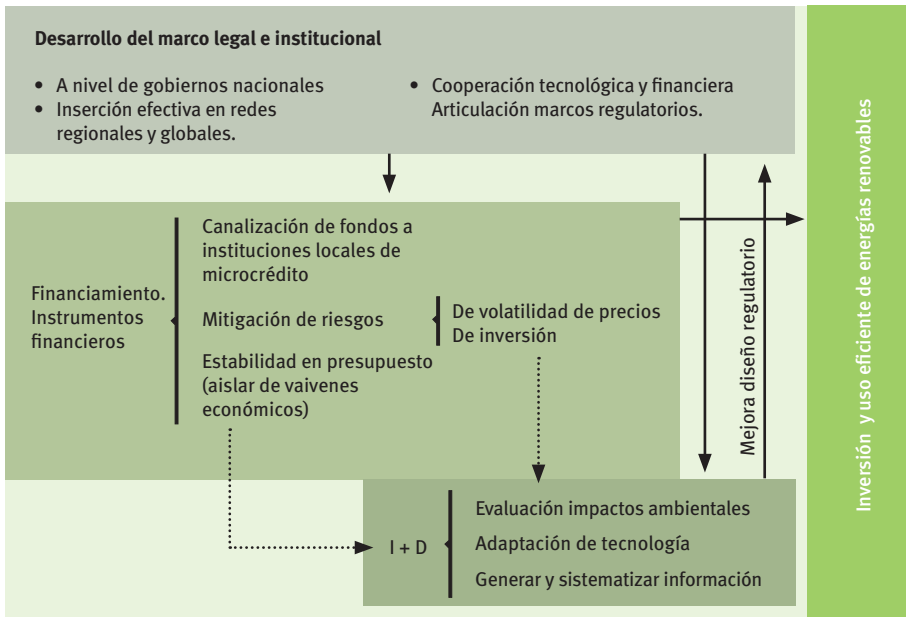
De cara al desarrollo sustentable de los países de la región, las energías renovables constituyen una alternativa necesaria por varios motivos: no sólo representan una fuente inagotable de energía, sino que significan una opción de recursos energéticos no concentrados geográficamente, lo que supone en muchos casos una disminución de la dependencia externa (López y Alemany, 2009). Asimismo, facilitan el desarrollo productivo en zonas rurales y aisladas del continente latinoamericano, lo que contribuye a acortar la brecha de oportunidades entre las poblaciones más empobrecidas y las zonas más desarrolladas de la región.

No obstante, el contraste entre la abundancia de fuentes de energía renovable en América Latina y su escaso desarrollo hasta el momento pone en evidencia que los países de la región han sido lentos en la adopción de mecanismos de promoción y que los esfuerzos realizados parecen haber sido insuficientes. Según UNIDO (2011), el relativo rezago en el desarrollo de estas energías se vincula a la pobreza, la falta de conciencia y la falta de apoyo del gobierno para mitigar el cambio climático, estabilizar el suministro de energía o invertir en innovación. Téngase en cuenta que América Latina es, a diferencia de los países de la OECD, una de las regiones con mayor pobreza del planeta, y superar este problema como así también lograr un acceso universal de sus habitantes a la energía son desafíos claves del presente siglo.

De cualquier forma, como se da cuenta en las secciones anteriores, la situación es bastante dispar dentro del contexto latinoamericano, tanto en cuanto al grado relativo de generación de energía basada en fuentes renovables como al marco regulatorio vigente en el sector. Mientras que algunos países ya han comenzado a montar un sistema de apoyo a los proyectos basados en fuentes de energías renovables, otros aún no han definido una política clara al respecto.

Para los países de América Latina resulta de primer orden articular e intentar promover la convergencia entre la creciente demanda energética y la producción y utilización sostenible de los recursos energéticos disponibles. Una de las vías para alcanzarla es el impulso al desarrollo y uso de las energías renovables. Así, en el marco de la Reunión Ministerial Iberoamericana de Energía⁶ se señala que «el verdadero reto para el desarrollo es satisfacer esa demanda (energética insatisfecha) mediante el uso de fuentes alternativas de energía, que garanticen un servicio accesible en términos económicos para el usuario final y que en definitiva establezcan las bases de una seguridad energética en los países en vías de desarrollo». Y como señala Luecke (2011), un mercado sólido y global en América Latina y el Caribe podría no sólo generar una ola de innovación sino abrir oportunidades hasta ahora no explotadas para el crecimiento económico. Tal como sucede con la mayoría de los mercados tecnológicos, el rol de la inversión tanto pública como privada es fundamental.

Diagrama 1. Desafíos para el desarrollo sustentable a través de la producción y uso de energías renovables en América Latina.



Fuente: Elaboración propia.

6 Reunión Ministerial Iberoamericana de Energía. Montevideo, septiembre de 2006.

En suma, los países latinoamericanos enfrentan grandes desafíos para acelerar el proceso de incorporación de las energías renovables a su matriz energética y mejorar la eficiencia en el uso de la energía. Aquí, es posible identificar tres grandes ejes o dimensiones: desafíos de financiamiento, institucionales y en investigación e innovación. Cada dimensión intenta cubrir los principales retos que enfrenta la región en su conjunto, bajo una doble perspectiva, política y ambiental. Sin embargo, muchos de los retos atañen a más de una dimensión o incluso a las tres, por lo que su selección y categorización puede resultar probablemente discrecional (véase Diagrama 1).

4.1. Desafíos financieros: instrumentos e instituciones para el financiamiento

«Aquéllos que trabajamos en organizaciones internacionales algunas veces nos preocupamos con la necesidad de asegurar el financiamiento de medidas macroeconómicas, descuidando temas microeconómicos y el trabajo de organizaciones no gubernamentales, en otras palabras, lo que sucede a niveles terrenales de la sociedad y dentro de la comunidad internacional. Todos los temas involucrados en alcanzar la igualdad de oportunidades en términos de comercio, acceso a recursos financieros y acceso a tecnología son parte de este proceso».

Enrique Iglesias⁷

Dentro de esta dimensión se plantean tres desafíos y líneas de acción: el fortalecimiento y estabilización de los fondos estatales y de incentivos para el desarrollo de las energías renovables, el diseño de instrumentos para enfrentar la volatilidad de precios internacionales que afectan la producción y competitividad de las energías renovables y el diseño de una arquitectura de financiamiento de emprendimientos privados de pequeña escala.

i. Fortalecimiento y estabilidad de los fondos estatales y de incentivos para privados

Un desafío general que enfrenta la inversión en energías renovables, relevante para los gobiernos latinoamericanos, es la inestabilidad del presupuesto destinado a proyectos de inversión en el área. En tal sentido, la planificación y presupues-

7 Palabras pronunciadas por Enrique Iglesias recogidas en «*Financing for sustainable development. Visions and Proposals for Action from a Latin American and Caribbean Perspective*». Johannesburg, septiembre de 2002.

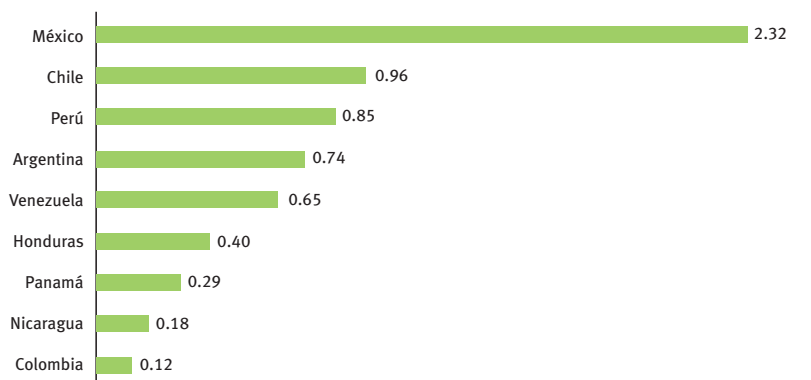
to a largo plazo del gasto gubernamental en fomento y desarrollo de tecnologías en energías renovables resulta prioritario.

La oportunidad de priorizar el desarrollo de energías renovables dentro de la agenda pública, al mismo tiempo que el compromiso en la estabilidad del gasto, radica en que el Estado no sólo puede cumplir un rol de canalización de financiamiento al sector privado en aquellos nichos en que no participa el sector financiero, sino también a que éste, a través de agencias especializadas, podría llevar el liderazgo en materia de inversión en investigación y desarrollo⁸.

- ii. Instrumentos para enfrentar la volatilidad de precios internacionales de los commodities

Excluyendo a China, India y Brasil, el resto de América Latina tuvo el mayor crecimiento absoluto en inversión en energías renovables variable entre las regiones del mundo en desarrollo, destacándose México dentro del grupo (UNEP, 2011) (ver Gráfico 5). El mismo estudio muestra que Brasil, el país con mayor inversión nueva en energías renovables en la región, tuvo una inversión en 2010 de casi 7.000 millones de dólares, lo cual sin embargo representa 5% menos que en 2009, y casi la mitad de la inversión de 2008.

Gráfico 5. Nueva inversión financiera en energía renovable en América Latina en 2010 (miles de millones de dólares).



Fuente: UNEP (2011). Nota: Excluye Brasil y sólo considera países con inversiones mayores a 100 millones de dólares.

8 Según el informe de UNEP (2011), las estimaciones de cifras mundiales de inversión en desarrollo de tecnologías de energías renovables se incrementó de 1.100 millones de dólares a 5.300 millones entre 2004 y 2010, al tiempo que la inversión corporativa pasó de 3.800 a 3.300 millones en igual período.

Lo anterior no hace sino poner de relieve otro desafío para el financiamiento de proyectos de energía renovable en América Latina: la volatilidad de los precios relativos de los *commodities*. En efecto, la retracción en la inversión evidenciada por Brasil, responde en parte a que el precio del petróleo llegó a su máximo en 2008, para luego descender a partir de dicho punto. Mientras, las materias primas que son insumo de la industria de energía renovable (fundamentalmente en la producción de biocombustibles modernos) incrementaron su precio en los últimos años, reduciendo el margen de los productores de biocombustibles e inhibiendo la inversión en el sector.

- iii. Diseño de una arquitectura de financiamiento de emprendimientos privados de pequeña escala

Una característica que distingue a los proyectos de energía renovable, fundamentalmente aquellos menos tradicionales, es su menor escala. Particularmente, esto es cierto en los emprendimientos enfocados en poblaciones más vulnerables de áreas rurales y pobres de la región. Esta característica se convierte en un elemento de incertidumbre adicional en cuanto a los resultados técnicos y financieros de las inversiones, y puede llegar a inhibirlas si no existen las opciones financieras adecuadas.

La baja escala de los proyectos, sumado al elevado costo inicial de las inversiones en algunas de las tecnologías para energía renovable, retrasan la recuperación de las inversiones. Este factor introduce mayores riesgos y repercute en costos elevados de financiamiento para el mercado. Estos costos, sin embargo, pueden disminuir a medida que se desarrollen mecanismos para fortalecer la capacitación de mano de obra local, la formulación de marcos normativos y el aumento de la demanda de tecnologías. Existe cada vez un mayor esfuerzo nacional, así como de organismos multilaterales, en la generación de fondos para el desarrollo e implementación de energías renovables. Asimismo, algunos programas han desarrollado mecanismos financieros de mitigación de riesgos de inversión, los que brindan financiamiento comercial a proveedores de energía renovable (FMAM, 2009). Sin embargo, estos instrumentos financieros deben ser profundizados en la región, así como también deben canalizarse los fondos en cada país de acuerdo a sus dotaciones de recursos naturales y su contexto socioeconómico. Para ello, deberán considerarse tanto los desafíos institucionales, como el estado actual del desarrollo tecnológico, temas que se discuten en las siguientes secciones.

4.2. Desafíos institucionales y normativos

«Se ha hecho un progreso significativo en los frentes institucionales y legales. Casi en todos lados, los marcos legales medioambientales han sido aprobados con mandatos

formales y responsabilidades a las autoridades ambientales. La región ha aumentado la experiencia con instrumentos de política medioambiental, desde asesoramiento en impacto ambiental hasta controles regulatorios e instrumentos basados en mercado».

Enrique Iglesias⁹

Los desafíos institucionales se abordan desde una doble perspectiva, la interna a los países y la que hace a la integración regional.

i. Institucionalidad interna de los países

Si bien la región ha desarrollado un marco legal en temas medioambientales, en muchos casos la incapacidad institucional para su implementación y el relativamente débil lugar de las políticas públicas sobre medioambiente frente a las presiones de la globalización financiera, comercial y tecnológica ha limitado la efectividad de las leyes (UNEP, 2010).

Por otro lado, los ministerios encargados de temas medioambientales muchas veces son débiles tanto en términos financieros como políticos. En muchos casos su lugar en la agenda de los gobiernos queda relegado por temas de política económica. Existe además, un desconocimiento sobre su función de parte del resto de los agentes nacionales (privados y otros organismos públicos), lo que aísla los esfuerzos de estas entidades especializadas (IADB, 2008).

Para fortalecer la capacidad institucional, resulta necesario promover la participación de la sociedad civil en las diferentes etapas de las decisiones de políticas ambientales¹⁰. Esto es particularmente importante en el desarrollo de políticas de energía sustentable, dado el potencial efecto negativo de algunas opciones de energía renovable sobre el medioambiente o la seguridad alimentaria (como antes señalamos), y por ser ésta una política que debe trascender a los gobiernos de turno.

9 Palabras de apertura de Enrique Iglesias: «*New Vision on Environmental Sustainability in Latin America and the Caribbean. Role of the IDB. Taking Stock and Preparing for the Future*».

10 Enrique Iglesias plantea la necesaria sinergia entre Estado y sociedad civil: «Las dos cosas tienen que ser fortalecidas: si tenemos una sociedad civil sin Estado, terminamos con una acción que dispersa los esfuerzos y no logra muchas veces defender el interés general. Un Estado sin sociedad civil es un gobierno sin contacto con la realidad económica o social, y por tanto con mucho riesgo de fracaso». Fragmento extraído del diálogo con Santiago Real de Azúa, jefe de Prensa del BID, y Roger Hamilton, editor de BIDA-mérica. Agosto de 2005. Véase <http://www.laondadigital.com/laonda/LaOnda/201-300/251/A1.htm>.

Otro desafío que enfrenta la región es la modernización de las instituciones nacionales. Se debe llegar a una integración de las políticas públicas, consolidando esquemas regulatorios consistentes.

- ii. Fortalecimiento de los vínculos institucionales internacionales y dentro de la región entre los países

Asimismo, se deberían diseñar esquemas para que las redes generadas entre sector público, privado y sociedad civil en los ámbitos nacionales, se extiendan a nivel regional y global. Un desafío para los países de América Latina es adaptarse a la creciente complejidad de la estructura institucional mundial en temas medioambientales, construyendo al mismo tiempo su propio marco institucional. De lo contrario, el solapamiento de las jurisdicciones de instituciones supranacionales, nacionales y locales puede generar un desaprovechamiento de recursos humanos y financieros.

A modo de ejemplo, el Cuadro 11 resume, para una muestra de países latinoamericanos, la complejidad de marcos institucionales y legales domésticos para el fomento de las energías renovables. Si a dichos marcos se agregan la extensa red de acuerdos institucionales entre estos países y organismos regionales e internacionales, queda de manifiesto la necesidad de alineamiento y coordinación de políticas para promover el desarrollo sustentable de la región.

Cuadro 11. Marco Institucional en países seleccionados de América Latina.

	Marco institucional a nivel nacional	Marco legal	Financiamiento inst. nacionales	Financiamiento inst. internacionales
Uruguay	<ul style="list-style-type: none"> • DINAMA (Dirección Nacional de Medio Ambiente) • URSEA (Unidad Reguladora de Servicios Energéticos y Agua) • DNETN (Dirección Nacional de Energía y Tecnología Nuclear) • MIEM (Ministerio de Industria, Energía y Minería) • UTE (Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas) • UNASEP (Unidad de Apoyo al Sector Privado) • COMAP (Comisión de Aplicación de la Ley de Promoción de Inversiones) • ANCAP (Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland) 	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Agrocombustibles • Decretos 455/07 y 443/08 • Decreto 354/09 • Ley de Energía Solar Térmica 18585 • Decreto de micro generación 173/2010 	<ul style="list-style-type: none"> • Banco Bandes Uruguay • Banco HSBC • AFAP 	<ul style="list-style-type: none"> • CND (Préstamo Italia-Uruguay) • BID • CAF (PLAC+e) • Banco do Brasil • Programa de Financiamiento de las Exportaciones de Brasil (PROEX) • BNDES

	Marco institucional a nivel nacional	Marco legal	Financiamiento inst. nacionales	Financiamiento inst. internacionales
Paraguay	<ul style="list-style-type: none"> Ministerio de Obras Públicas Viceministerio de Minas y Energía ANDE Ministerio de Agricultura y Ganadería Ministerio de Industria y Comercio PETROPAR Secretaría de Ambiente Agencia Financiera de Desarrollo 	<ul style="list-style-type: none"> Ley 422/73 Ley 2501/04 Ley 3009/06 y Ley 966/64 Ley 976/82 Decreto 7412 Ley 2748/05 	<ul style="list-style-type: none"> AFD: Agencia Financiera de Desarrollo Fondo Ganadero Cooperativa Colonias Unidas AIL Agencia Financiera de Desarrollo 	<ul style="list-style-type: none"> Iniciativas de PNUD, BID y GTZ Fondos de la AFD vienen del BID Emisiones de Bonos de Mercado Abierto y del Estado Paraguayo Agencia de Recursos Verdes del Japón
Brasil	<ul style="list-style-type: none"> Consejo Nacional de Políticas Energéticas (CNPE) Operador del Sistema Nacional (ONS) Ministerio de Minas y Energía Comité de Monitoreo del Sector Eléctrico (CMSE) Empresa de Pesquisa Energética (EPE) Agencia Nacional de Energía Eléctrica (ANEEL) Cámara de Comercialización de Energía Eléctrica (CCEE) 	<ul style="list-style-type: none"> Ley 10762 Decreto 	<ul style="list-style-type: none"> Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) Fondo Constitucional de Financiación del Noreste (FNE-VERDE) Fondo Constitucional de Financiación del Norte Fondo de Desarrollo de la Amazonia 	<ul style="list-style-type: none"> Banco Alemán BID
Colombia	<ul style="list-style-type: none"> Ministerio de Minas y Energía Departamento Nacional de Planeación Ministerio de Finanzas y Crédito Público Autoridad regulatoria para energía, electricidad y gas Superintendencia de Servicios Públicos Unidad de Planeación de Minas y Energía Consejo Nacional de Operación Comité Asesor de Comercio Centro Nacional de Despacho Liquidador de Cuentas de Comercio del Sistema Nacional de Transmisión PROURE 	<ul style="list-style-type: none"> Ley 143 Ley 164 Ley 629 Ley 697 Decretos para promoción de ER, tasas de incentivo y cultura de I+D Ley 788 	<ul style="list-style-type: none"> Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) Fondo Constitucional de Financiación del Noreste (FNE-VERDE) Fondo Constitucional de Financiación del Norte Fondo de Desarrollo de la Amazonia 	<ul style="list-style-type: none"> BID Banco Mundial Global Environmental Facility PNUD PNUMA Programa de las Naciones Unidas Para el Medio Ambiente
México	<ul style="list-style-type: none"> Secretaría de Energía SENER Secretaría de Hacienda y Crédito Público Comisión Reguladora de Energía CRE Comisión Federal de Electricidad CFE Centro Nacional de Control de Energía CENACE (despacho de energía y control del SEN) Figuras de permisionarios (generación e importación de energía eléctrica) 	<ul style="list-style-type: none"> Ley de Promoción y Desarrollo de los Bioenergéticos Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica Resoluciones, sistema de mediciones netas, contratos 	<ul style="list-style-type: none"> NAFIN BANOBRAS FONADIN BANCOMEXT Fondo para la Transición Energética y el Aprovechamiento Sustentable de la Energía BANCOMEXT apoyo MDL FOMECAR BID apoyo a MDL SECCI 	<ul style="list-style-type: none"> BID Banco Mundial Banco de América del Norte

Fuente: Elaboración propia en base a Noboa (2011).

La inexistencia de una metodología única para las políticas energéticas (incluyendo en este concepto el marco legal, las instituciones, entre otros aspectos) entre los países de la región puede entenderse como uno de los factores que dificultan la creación de una política energética integrada en América Latina. A este factor se suman la desigual concepción de la energía en los países (bien estratégico o bien primario) y la falta de claridad sobre las oportunidades de cooperación, entre otros (OLADE, 2003).

4.3. Desafíos en investigación e innovación tecnológica

«...hay que mencionar que, a pesar de que las tecnologías para la explotación de este tipo de alternativas está evolucionando, en la mayoría de los casos, aún no se ha alcanzado la etapa de maduración necesaria para ofrecer precios competitivos»

Enrique Iglesias¹¹

La inversión en investigación sobre energías renovables es fundamental para fortalecer la capacidad de las sociedades para responder a las cambiantes necesidades económicas y ambientales. Y en este punto tienen un papel crítico las políticas públicas (Margolis y Kammen, 1999).

Los desafíos para los países de América Latina se vinculan con la mejora de las capacidades públicas y privadas, y la articulación de los diversos actores (públicos, privados, academia, consumidores, sociedad civil), con el objetivo de:

- Fortalecer la innovación tecnológica en energías renovables, y en la adopción y adaptación de tecnologías ya desarrolladas a la realidad específica de la región y de cada país. Como se mencionó, uno de los principales obstáculos en la expansión de estas fuentes alternativas son las trabas tecnológicas y los riesgos técnicos asociados a tecnologías aún no maduras que provocan el sobredimensionamiento de gastos de mantenimiento. Al mismo tiempo, la insuficiente investigación aplicada en los países latinoamericanos impide el mejor aprovechamiento de las fuentes energéticas disponibles dado su escaso conocimiento.
- Generar y sistematizar la información con el fin de perfeccionar la comprensión de la situación y de las tendencias regionales (PNUMA y Red Mercosur, 2011).

11 «Las energías renovables dentro de la matriz energética de Iberoamérica». Reunión Ministerial Iberoamericana de Energía. Montevideo, septiembre de 2006.

- Reforzar la investigación dirigida a identificar y evaluar los impactos ambientales de la producción de estas energías.
- Generar conocimiento para la elaboración de un adecuado diseño regulatorio, de evaluación y monitoreo de las energías renovables (López y Alemany, 2009).
- Se pueden identificar al menos tres líneas de acción con el fin de alcanzar estos objetivos:

i. Fortalecimiento de la institucionalidad pública para el fomento de la investigación y apoyo a la innovación en energías renovables. Es fundamental consolidar y profundizar los avances que los estados latinoamericanos han realizado en esta materia.

ii. Incentivo de la cooperación público-privada en el desarrollo de investigación aplicada y la articulación de los diversos actores (públicos, privados, academia, consumidores). La sinergia entre diversos actores de la producción para la investigación en fuentes alternativas de energía tiene todavía un gran marco de posibilidades. En ese sentido, cabe rescatar algunas de las recomendaciones mencionadas en López y Alemany (2009):

- Impulso de las redes de innovación en fuentes renovables de energía.
- Financiamiento de proyectos concursables para la investigación y desarrollo de fuentes renovables de energía que estimulen el trabajo en red.
- Crear instancias institucionales «facilitadoras» para potenciar el trabajo coordinado.

La cooperación público-privada y la articulación de diversos actores resulta clave desde el punto de vista político. En este sentido, Núñez Muñoz (2011) resalta la complejidad que se enfrenta al tener que combinar asuntos técnicos con decisiones políticas, agregando que por esto es necesario que las universidades e institutos de investigación se aboquen a participar en la generación y transmisión de conocimientos a quienes deben tomar las decisiones.

iii. Profundización de la cooperación regional para coordinar las acciones de innovación, investigación científica aplicada y la generación y difusión de información de base sobre indicadores de sostenibilidad y de eficiencia en el uso de los recursos. La importancia del enfoque regional en materia tecnológica radica en la necesidad de aprovechar sinergias y lograr un uso eficiente de los escasos recursos disponibles a tal fin en la región (PNUMA y Red Mercosur, 2011). Inicia-tivas como las planteadas en López y Alemany (2009) apuntan a este objetivo:

- Promoción de un observatorio permanente de energías renovables (con énfasis en el estudio de los desarrollos y las trabas que están teniendo los diferentes tipos de agentes para el desarrollo de las diferentes fuentes de energía no renovables en cada país)¹².
- Coordinación del sector académico que estudia temas vinculados a la investigación de las fuentes de energía renovables (estudios conjuntos, programas conjuntos de posgrados, acreditación de carreras Mercosur sobre el tema, política de becas, entre otros).

BIBLIOGRAFÍA

- Altomonte, H. (2010). Eficiencia energética, desarrollo y economía bajas en carbono: oportunidades para América Latina y el Caribe. Primer Diálogo sobre Política en Eficiencia Energética en América Latina y El Caribe. Santiago de Chile, 18 y 19 de Noviembre. CEPAL.
- Altomonte, H., Coviello, M. F. y Lutz, W. F. (2003). Energías renovables y eficiencia energética en América Latina y Caribe: Restricciones y perspectivas. Recursos naturales e infraestructura. Santiago de Chile: CEPAL.
- Bloomberg (2011). «Global Renewable Energy Market Outlook». Bloomberg New Energy Finance.
- BP (2011). BP Energy Outlook 2030. Londres: British Petroleum (BP).
- De Martino, G., Rodríguez, O., Dedecca, J. G., Gonçalves, L., Dourado, R. y Navarro, J. (2010). Energías Renovables para Generación de Electricidad en América Latina: mercado, tecnologías y perspectivas. Santiago de Chile: International Copper Association.
- Edenhofer, O., Pichs Madruga, R. y Sokona, Y. (ed.) (2012). Renewable Energy Sources and Climate Change Mitigation. Special Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge, Nueva York: Cambridge University Press.
- EIA (2011). International Energy Outlook 2011. Washington, DC: U.S. Energy Information Administration (EIA).
- FMAM (2009). La Inversión en Proyectos de Energía Renovable. La Experiencia del FMAM. Noviembre 2009. Por Global Environment Facility (GEF).
- Garten Rothkopf (2009). A Blueprint for Green Energy in the Americas. Trabajo preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo.

12 Se han hecho avances en este sentido; un ejemplo de ello es el incipiente proyecto de observatorio de energías renovables de OLADE y ONUDI.

- Greenpeace y EREC (2010). Energy [R]evolution. A Sustainable World Energy Outlook. Greenpeace International, European Renewable Energy Council (EREC).
- Herzog, A., Lipman, T. y Kammen, D. (2001). Renewable energy sources. Energy and Resources Group. Renewable and Appropriate Energy Laboratory (RAEL). University of California, Berkeley, EEUU.
- IADB (2008). Sustainable Development: Environment, Climate Change and Energy. Opportunities for Dialogue and Cooperation between the European Union and Latin America and the Caribbean». Inter-American Development Bank (IADB).
- IEA (2010). World Energy Outlook 2010. París: International Energy Agency (IEA).
- (2011a). Energy Balances of Non-OECD Countries. París: International Energy Agency (IEA).
 - (2011b). Renewables Information. París: International Energy Agency (IEA).
 - (2011c). World Energy Outlook 2011. París: International Energy Agency (IEA).
- IILSEN (2004). Nuevas energías renovables: Una alternativa energética sustentable para México. México DF: Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República.
- ISES (2003). Transición hacia un futuro basado en las Fuentes Renovables de Energía. Freiburg, Alemania: International Solar Energy Society (ISES).
- Kammen, D. (2006). The Rise of Renewable Energy. *Scientific American*. 294: 84-93.
- López, A. y Alemany, C. (2009). Aportes para una agenda estratégica del Mercosur 2010-2020. Documento de trabajo n°. 4-2009. Red Mercosur de Investigaciones Económicas.
- López, A. y Niembro, A. (2012). Investigación y desarrollo y complementación productiva en MERCOSUR: Los casos de la TV digital terrestre y los biocombustibles. En A. López y R. Rozemberg (ed.). Los desafíos de la integración y los bienes públicos regionales: Cooperación macroeconómica y productiva en el MERCOSUR. Montevideo: Red MERCOSUR.
- Luecke, A. (2011). Renewable Energy Best Practices in Promotion and Use for Latin America and the Caribbean. Discussion Paper n°. IDB-DP-190. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Margolis, R. y Kammen, D. (1999). Evidence of under-investment in energy R&D in the United States and the impact of Federal policy. *Energy Policy*. 27: 575-84.
- Meisen, P. y Krumpel, S. (2009). El potencial de América Latina con referencia a la energía renovable. Global Energy Network Institute (GENI).
- Michonski, K. y Levi, M. (2010). Harnessing International Institutions to Address Climate Change. Council on Foreign Relations, International Institutions and Global Governance Program.
- Nakicenovic, N., Grübler, A. y McDonald, A. (1998). Global Energy Perspectives. Cambridge: Cambridge University Press.

- Noboa, E. (2011). Segundo Encuentro Técnico del Observatorio de Energía Renovable para América Latina y el Caribe. Organización Latinoamericana de Energía (OLADE).
- Núñez Muñoz, R. (2011). La Discusión Política entre las distintas alternativas energéticas frente al cambio Climático. En A. Cubillos y F. Stenssor (ed.). *Energía y Medio Ambiente, una ecuación difícil para América Latina. Los desafíos del crecimiento y desarrollo en el contexto del cambio Climático*. Santiago de Chile: Instituto de Estudios Avanzados de la Universidad de Santiago / Instituto Igualdad.
- OLADE (2003). *Energía y Desarrollo Sustentable en América Latina y el Caribe. Guía para la Formulación de Políticas Energéticas*. Cuadernos de Cepal n°. 89. Cepal, Olade.
- Peter, S. y Lehmann, H. (2008). *Renewable Energy Outlook 2030*. Berlín: Energy Watch Group / Ludwig-Boelkow-Foundation.
- PNUMA (2010). *Perspectivas del Medio Ambiente: América Latina y el Caribe. GEO ALC 3*. Panamá: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).
- PNUMA y Red Mercosur (2011). *Eficiencia en el uso de los recursos en América Latina: Perspectivas e implicaciones económicas*. Estudios de caso Mercosur, Chile y México. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y Red Mercosur de Investigaciones Económicas.
- REN21 (2011). *Renewables 2011 Global Status Report*. París: REN21 Secretariat.
- Sawin, J. y Moomaw, W. (2009). *Renewable Revolution: Low-Carbon Energy by 2030*. Worldwatch Institute.
- Suding, P. y Lempp, P. (2007). *The Multifaceted Institutional Landscape and Processes of International Renewable Energy Policy*. Newsletter for the International Association of Energy Economists. Second Quarter.
- UNEP (2010). *Latin America and the Caribbean: Environment Outlook*. United Nations Environment Program (UNEP).
- (2011). *Global Trends in Renewable Energy Investment 2011. Analysis of Trends and Issues in the Financing of Renewable Energy*. United Nations Environment Program (UNEP) y Bloomberg New Energy Finance.
- UNIDO (2009). *Promoting renewable energy industry in Latin America and the Caribbean: enhancing local manufacturing capacity – challenges and opportunities*. Background Paper. Regional Programme for Latin America and the Caribbean, General Conference, Thirteenth Session, December 9, Vienna International Centre. United Nations Industrial Development Organization (UNIDO).
- (2011). *Industrial Development Report 2011. Industrial energy efficiency for sustainable wealth creation: Capturing environmental, economic and social dividends*. Viena: United Nations Industrial Development Organization (UNIDO).



Enrique V. Iglesias, Secretario General Iberoamericano, 2005 al presente
(Foto gentileza de la representación de la SEGIB en Montevideo).

9

DOS DÉCADAS DE CUMBRES IBEROAMERICANAS: TRAYECTORIA Y PERSPECTIVAS

ROBERTO BOUZAS

«Las cumbres iberoamericanas han sido un espacio de diálogo y de aproximación de posiciones, de diálogo en la diversidad y también de espacio idóneo para identificar principios comunes».

ENRIQUE IGLESIAS,
Discurso en el IV Congreso Internacional de la Lengua española,
Cartagena de Indias, Colombia, marzo de 2007.

«Después de dos décadas de diplomacia de cumbres hay una experiencia acumulada sobre la que debería hacerse un balance. Las cumbres han servido como mecanismo de interacción y diálogo entre actores gubernamentales y no-gubernamentales iberoamericanos, han construido un acervo de principios compartidos y han servido de canal y catalizador de múltiples iniciativas de cooperación en el plano regional e iberoamericano».

9. DOS DÉCADAS DE CUMBRES IBEROAMERICANAS: TRAYECTORIA Y PERSPECTIVAS

Roberto Bouzas (UDESA/CONICET, Argentina)

1. INTRODUCCIÓN

Después de encabezar la CEPAL por más de una década y de presidir el BID por casi dos, en el año 2005 Enrique Iglesias asumió la presidencia de la (entonces) recientemente creada Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). A diferencia de sus experiencias previas tanto en la CEPAL como en el BID, en el caso de la SEGIB no se trataba de conducir una institución internacional con una trayectoria de varias décadas y una burocracia técnica más o menos afinada, sino de poner en marcha una nueva organización que fungiera como secretaria de un proceso de cumbres intergubernamentales con una trayectoria signada por los altibajos. También en contraste con la CEPAL y el BID, la SEGIB disponía de un grado de autonomía político-administrativa y de recursos materiales bastante más limitados.

A mediados de la década pasada, y después de casi quince años de trayectoria, el proceso de las cumbres iberoamericanas todavía se hallaba a la búsqueda de un propósito sustantivo de carácter colectivo y estaba lejos de constituir un modelo de eficacia. Los recurrentes debates sobre su objetivo y resultados reflejaban con claridad las diferentes visiones e intereses de los gobiernos participantes, los que con frecuencia se ponían explícitamente de manifiesto en las reuniones mismas de jefes de Estado y de gobierno. En esas condiciones, la tarea que Enrique Iglesias asumió al aceptar encabezar la SEGIB constituía un verdadero desafío.

En este capítulo revisamos brevemente la experiencia de las cumbres iberoamericanas, el papel de la SEGIB y las contribuciones más importantes de Enrique Iglesias en su rol de Secretario General. En una última sección pasamos revista a algunos condicionantes que influirán sobre los contenidos y la trayectoria de la agenda iberoamericana de los próximos años.

2. UN BREVE BALANCE DE LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS

La celebración de la Cumbre Iberoamericana de Guadalajara en 1991 puso formalmente en marcha el proceso de construcción de un espacio institucional de encuentro de los gobiernos de los países de la península ibérica, América Latina y el Caribe hispano o lusoparlante. En un principio este espacio quedó integrado por las cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno, así como por las múltiples reuniones ministeriales que tenían lugar entre cada reunión cumbre y la secretaría pro-tempore encargada de coordinar la transición de un encuentro a otro.¹ Esta construcción político-institucional fue el resultado de la iniciativa y el liderazgo de la diplomacia española durante la gestión del gobierno socialista de Felipe González (1980-1996), período en el cual la política exterior de ese país hacia América Latina estuvo fuertemente influida por la inminencia de las celebraciones del Quinto Centenario. En ese marco, el lanzamiento del proceso de cumbres fue un componente clave de las iniciativas diplomáticas españolas hacia la región.

En la base de la iniciativa española estaban el intento de capitalizar los vínculos históricos y culturales pre-existentes entre los países de la península ibérica e Iberoamérica y de explotar el capital de legitimidad internacional del que gozaba España después de que (junto con Portugal) concluyera con éxito su proceso de transición democrática e incorporación a la Comunidad Económica Europea. Según Del Arenal (2011), el estímulo por parte del gobierno español a la creación de un espacio institucional iberoamericano resultaba complementario con iniciativas en otras áreas relevantes del accionar exterior de España, como la región atlántica y el espacio comunitario europeo.

Por lo que toca a los países de América Latina y el Caribe, desde un principio el entusiasmo y el compromiso con la iniciativa fueron bastante heterogéneos y, en promedio, más moderados. Por un lado, los países más grandes de la región recibían que la creación de un ámbito de interacción iberoamericano condicionara la autonomía de los vínculos bilaterales con sus respectivas contrapartes naturales en la península ibérica (España en el caso de Argentina y México y Portugal en el caso de Brasil). Por el otro, tanto los países chicos como los más grandes resentían la posibilidad de ser instrumentalizados por una iniciativa básicamente española, justamente en vísperas de la sensible conmemoración del Quinto Centenario. Para aventar esos temores, la diplomacia española dedicó bastante energía a conseguir que las cumbres se lanzaran antes de 1992 (año de las celebraciones), que la propuesta surgiera de un grupo de países de América Latina (el Grupo de Río formal-

1 A este conjunto de actividades se lo dio en llamar «Conferencia Iberoamericana».

mente convocó a la primera cumbre iberoamericana en 1990) y que el primer encuentro se celebrara del lado occidental del Océano Atlántico (Del Arenal, 2005).

Las dos primeras cumbres estuvieron previsiblemente dominadas por las actividades e iniciativas vinculadas al Quinto Centenario, en las que España jugó un papel protagónico. Los dos temas que concentraron la atención fueron la promoción de la educación (Programa de Alfabetización y Educación Básica de Adultos, Becas Mutis y Televisión Educativa Iberoamericana) y la cuestión de la reparación indígena (creación del Fondo Indígena). Pero una vez agotado el activismo asociado al lanzamiento de la iniciativa y a la conmemoración del Quinto Centenario, el proceso de cumbres iberoamericanas comenzó a mostrar sus fragilidades. En particular, su componente político-diplomático dejó en evidencia una agenda temática demasiado amplia y cambiante y un énfasis en declaraciones generales con ausencia de resultados prácticos. Progresivamente, las cumbres iberoamericanas se fueron transformando en episodios rituales de encuentro de los jefes de Estado y Gobierno, con rendimientos decrecientes y signos cada vez más evidentes de fatiga.

El aspecto más dinámico del proceso de cumbres en los primeros años fueron las actividades de cooperación, ya que el nuevo marco institucional sirvió para canalizar buena parte de la cooperación española al desarrollo de la región. Así, se multiplicaron las iniciativas con distintas modalidades, duración y membresía, creando una compleja red de interacciones intergubernamentales. La proliferación relativamente desordenada de iniciativas de cooperación pronto puso en evidencia la necesidad de formular principios ordenadores que permitieran encuadrarlas orgánicamente dentro del proceso de las cumbres. Estos principios se materializaron en la firma de un Convenio para la Cooperación («Convenio de Bariloche») aprobado en la V reunión cumbre celebrada en esa ciudad argentina en 1995. En esa reunión también se creó «una Red de Coordinadores Nacionales encargada de canalizar los proyectos aprobados (...) y una Red de Responsables de Cooperación, encargada de identificar y preparar los nuevos programas y asegurar el buen funcionamiento de los existentes», los que pasaron a formar parte constitutiva de la ya referida Conferencia Iberoamericana (Freres, 2005). Así, hacia fines de la década del noventa se encontraban en marcha quince programas de cooperación iberoamericanos, pero que movilizaban un total de recursos relativamente modesto (alrededor de 30 millones de dólares anuales) (Sanahuja, 2005). Si bien el «Convenio de Bariloche» definió los requisitos para incluir programas de cooperación dentro del marco institucional del proceso de las cumbres iberoamericanas, no consiguió evitar un desarrollo casuístico, fragmentado y con resultados desiguales.

Según Del Arenal (2011) la rápida pérdida de dinamismo del proceso de cumbres después de 1992 se explica por varios factores. El primero fue el menor protagonismo y energía política invertidos por la diplomacia española una vez transcurrida

la fecha simbólica de Quinto Centenario. El segundo fue la creciente dificultad de la política exterior española para armonizar los componentes contradictorios de la idea «iberoamericana» con las prioridades y consecuencias de la pertenencia a la Comunidad Económica Europea. El tercero y último fueron las restricciones presupuestarias que siguieron a la crisis económica de 1992 y la creciente debilidad del gobierno de Felipe González durante los últimos años de su mandato, factores que también jugaron un papel determinante en la retracción del activismo español. Ese menor protagonismo y su traducción en una pérdida de dinamismo del proceso de cumbres pusieron aún más de manifiesto la modesta prioridad que los gobiernos de América Latina y el Caribe atribuían al mecanismo y la ausencia de un compromiso consistente con la iniciativa.

El cambio de gobierno en España en 1996 y la llegada de la administración de José María Aznar iniciaron un breve período de reactivación de las cumbres iberoamericanas, nuevamente alentadas por el activismo español asociado a la inauguración de un nuevo gobierno. La salida apresurada de varios mandatarios en la VII cumbre celebrada en Margarita (Venezuela) en 1997 fue un signo claro de que el proceso se encontraba en franco debilitamiento y que sólo un renovado activismo e involucramiento de la diplomacia española podría reactivarlo, aunque más no fuera temporariamente. En contraste con el período 1993-96 de «liderazgo (español) declinante», Del Arenal (2011) caracteriza a la fase que transcurrió entre 1997 y 2001 como de «liderazgo hegemónico multilateral». Sus características dominantes fueron la alineación de la dinámica y la agenda de las cumbres con las prioridades e intereses españoles (procurando que no entraran en conflicto con los de los principales países de América Latina), la centralización de la cooperación y la introducción de nuevas reformas a la estructura institucional del proceso. En este último campo, la iniciativa más destacada fue la creación de un órgano permanente, la Secretaría de Cooperación Iberoamericana (SECIB), cuya función sería la de reforzar, coordinar y revitalizar la cooperación en el espacio iberoamericano. La creación de la SECIB, que finalmente se concretó en la IX cumbre celebrada en La Habana en 1999 a través de la suscripción de un Protocolo al Convenio de Bariloche, tampoco estuvo exenta de diferencias.

El renovado activismo español durante la gestión de José María Aznar se enfrentó a las diferencias de intereses y visiones que exteriorizaban algunos gobiernos de América Latina. En particular, en lo que se refiere al rol y naturaleza de la SECIB, varios gobiernos latinoamericanos expresaron su reticencia a la creación de un organismo permanente que asumiera competencias políticas y tuviera implicaciones presupuestarias. Para responder a estas preocupaciones, el campo de acción de la SECIB se limitó exclusivamente a la cooperación y el

gobierno español no tuvo más remedio que asumir el grueso de la carga de su financiamiento (80%). Si bien la creación de la Secretaría permitió ordenar los esfuerzos de cooperación que previamente se encontraban demasiado desarticulados, la radicalización del unilateralismo español a partir del año 2002 y las crecientes diferencias políticas con algunos gobiernos latinoamericanos (resultado de la firme alineación del gobierno de José María Aznar con las políticas de seguridad y anti-terrorismo de la administración Bush) sumieron el proceso de cumbres en un estado de letargo.

La fase que se abrió en el año 2002, que Del Arenal (2011) caracteriza como de «hegemonía unilateral» española, tiene su clímax en la XII cumbre celebrada en Bávaro (República Dominicana) ese mismo año. En esa ocasión, y en base a una iniciativa unilateral, el gobierno español presentó una propuesta de reforma profunda de las cumbres (Del Arenal 2005) y consiguió que los otros gobiernos apoyaran la iniciativa de encomendar al entonces presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso, la organización y coordinación de un grupo de reflexión para elaborar una propuesta de reforma. El informe Cardoso se hizo público en ocasión de la XIII cumbre de Santa Cruz de la Sierra (Bolivia) en 2003, pero su contenido no alcanzó para despejar todas las suspicacias. Más bien por el contrario, la composición de la comisión que lo elaboró fue considerada poco representativa por algunos gobiernos y el propio contenido del informe pareció reforzar la convicción de algunos gobiernos de que la discusión sobre la reforma institucional había sido insuficiente y que algunas de las propuestas (como la creación de una Secretaría Permanente) eran una réplica de las iniciativas españolas.

Según el Informe Cardoso, el principal desafío que enfrentaba el proceso de cumbres iberoamericanas a inicios de la década pasada era «...cómo reforzar la cohesión interna y la presencia internacionales de la comunidad iberoamericana en un sistema mundial que pasó a ser menos permeable y receptivo a la diplomacia multilateral». ² En efecto, el contexto internacional era muy diferente del que prevalecía cuando el proceso se inició en 1991, principalmente como consecuencia de la crisis del multilateralismo y la agudización de las preocupaciones con la seguridad provocadas por el atentado terrorista a las Torres Gemelas el 11 de septiembre de 2001. Para hacer frente a ese desafío el Informe sugería «fortalecer la dimensión política del sistema de forma tal que pueda evolucionar rumbo a una verdadera y simétrica comunidad iberoamericana». Como segunda línea de acción el informe planteaba la «racionalización del programa de cooperación». ³

2 <http://www.cumbresiberoamericanas.com/imprimir.php?p=145>

3 *Ibidem*.

Sin embargo, las recomendaciones del Informe Cardoso en relación al diálogo político se centraron en aspectos puramente formales, como la propuesta de asignar más tiempo a las deliberaciones de los presidentes o la de producir una declaración presidencial al final de cada encuentro que incluyera los puntos más relevantes de lo tratado en la cumbre, en un esfuerzo por abreviar las extensas y heterogéneas declaraciones que hasta entonces se emitían al final de cada encuentro. En el plano de la cooperación el Informe sugirió algunos campos para la concertación iberoamericana, incluyendo temas tradicionales como la «identificación de políticas coordinadas para la defensa y promoción de la diversidad cultural iberoamericana» o la «mayor coordinación en el campo universitario», así como otros menos convencionales como el estímulo a «iniciativas privadas (...) destinadas a la creación y el fortalecimiento de agencias de evaluación de riesgos» o «el desarrollo y armonización de las legislaciones nacionales en sectores económicos estratégicos, como energía y telecomunicaciones». En materia de cooperación el Informe también recomendó complementar la secretaría pro tempore encargada de la organización de las cumbres con una secretaría permanente que fuera «el eslabón de continuidad entre las diferentes cumbres, tratando sobre los preparativos logísticos, pero, sobre todo, sirviendo de base para la concertación política y coordinando la cooperación». El Informe se acompañaba de un anexo con un borrador del convenio que crearía la estructura propuesta.

Las reticencias de algunos gobiernos latinoamericanos a las recomendaciones del Informe Cardoso se reflejaron en el hecho de que el «Acuerdo de Santa Cruz de la Sierra», adoptado en la XIII cumbre celebrada en esa ciudad boliviana en noviembre de 2003, no pasó de un marco general estableciendo los lineamientos básicos de la SEGIB. Los detalles, entretanto, quedaron para resolverse en negociaciones que habrían de desarrollarse antes de la próxima cumbre, a celebrarse en San José de Costa Rica en el año 2004. Como resultado de las resistencias expresadas por varios gobiernos latinoamericanos (como los de Cuba, Venezuela y México), el estatuto finalmente aprobado en San José en el año 2004 (en un encuentro en el que no participaron los jefes de Estado de varios países de la región) rebajó considerablemente el perfil político de las funciones de la SEGIB y las atribuciones de su Secretario General (Del Arenal, 2005). La Secretaría fue finalmente puesta en marcha a fines del año 2005, poco antes de la XV Cumbre de Salamanca (España). Aprovechando su rol como secretaría pro tempore de la cumbre de Salamanca, la diplomacia española también aprovechó la ocasión para dejar en pie una nueva línea de acción para que la Secretaría General desarrollara en el futuro, a saber: la creación de un foro parlamentario y dos encuentros (uno cívico y otros empresarial) que incorporaran formalmen-

te al proceso a otros actores, además de los ya tradicionales poderes ejecutivos nacionales (Siles del Valle, 2010).⁴

3. LA SEGIB Y LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS

No obstante las limitaciones señaladas, la creación de la SEGIB como «órgano permanente de apoyo institucional, técnico y administrativo de la Conferencia Iberoamericana» fue un paso importante en el proceso de institucionalización de las cumbres. Tal vez más importante aún fue la elección de Enrique Iglesias como Secretario General, lo que se produjo en el primer semestre de 2005 con ocasión de una reunión extraordinaria de cancilleres realizada en Portugal. La relevancia de la elección de Enrique Iglesias, quien contaba con una extensa carrera y reconocimiento internacionales, se pone especialmente de manifiesto cuando se considera la trayectoria de altibajos, suspicacias e intereses disímiles por la que había atravesado el proceso iberoamericano en su primera década y media de vida.

La existencia de una Secretaría General implicó un cambio importante para la organización de las múltiples reuniones que se desarrollaban en el marco de la Conferencia Iberoamericana, incluyendo las propias cumbres de jefes de Estado (Siles del Valle, 2010). Hasta la creación de la SEGIB el país anfitrión organizaba el encuentro con relativa autonomía, tanto en lo que se refería a la elección del tema focal como a la logística. Sin embargo, a partir de la creación de la SEGIB ésta pasó a tener cierta injerencia en la preparación y organización de los encuentros, tanto de jefes de Estado como de todos los otros foros de reunión. Si bien en ciertos casos ello podía resultar en un alivio para el país organizador, en otros podía crear conflictos de jurisdicción o crear susceptibilidades que requerían ser administradas. La figura de Enrique Iglesias fue, en este marco, un importante elemento facilitador.

El accionar de la SEGIB también sirvió para racionalizar y reorganizar el calendario de actividades de la Conferencia, priorizando aquellas vinculadas a la temática de la cumbre, para lo que produjo un documento con propuestas que fue oportunamente adoptado por los Jefes de Estado. La SEGIB también participó activamente en la preparación de los principales documentos y materiales de apoyo de la Conferencia, y convocó a múltiples reuniones y foros

4 Luego se estableció un Foro de Gobiernos Locales y un Encuentro de Interlocutores Sociales. Estos ámbitos de encuentro reproducían instancias similares creadas en el marco de las cumbres Unión Europea-América Latina.

especializados cuyo propósito fue el de proveer insumos técnicos para las cumbres de jefes de Estado. Seguramente, la presencia de Enrique Iglesias al frente de la SEGIB fue decisiva a la hora de concretar la cooperación con organismos internacionales (como la CEPAL, el BID o el PNUD) y sumarlos a la tarea de producir insumos técnicos para las reuniones. Desde la creación de la SEGIB se produjeron varios documentos que aportan información y análisis relevantes, en la mayoría de los casos sobre los temas tratados en las cumbres. Entre éstos se destacan las publicaciones «Espacios Iberoamericanos. Comercio e Inversión» (CEPAL, AECID y SEGIB, 2007); «Cohesión Social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe» (CEPAL, AECID, SEGIB, 2007), «La Responsabilidad Social Corporativa y la productividad de las cadenas de valor» (SEGIB, 2007), «Innovar para crecer. Desafíos y opciones para el desarrollo sostenible e inclusivo en América Latina» (CEPAL, AECID, SEGIB, 2009), y «Vai-venes y diferencias. Una historia económica de América Latina desde la Independencia» (SEGIB, 2010). En todos estos trabajos hicieron aportes destacados investigadores de la región, tanto de las instituciones patrocinadoras como de la comunidad académica independiente.

Si bien la elección del tema focal de cada cumbre siguió siendo atribución del país anfitrión, a partir de la XVIII cumbre de San Salvador (2008) se resolvió formalmente que el eje temático de cada cumbre fuera decidido en consulta con la llamada «Troika» (de secretarías pro tempore) y la SEGIB con dos años de anticipación a cada encuentro, de manera de coordinar y racionalizar la actividad de las reuniones preparatorias de menor rango. De este modo, la existencia de una secretaría permanente abrió la puerta para que ésta contribuyera a dar cierta continuidad temática y dirección conceptual a los sucesivos encuentros, tal como lo sugiere la presencia dominante de los temas relativos al desarrollo, las políticas públicas y la cohesión en la agenda de las cumbres en los últimos años.⁵

Desde un punto de vista organizativo, la presencia de una Secretaría General también ayudó a racionalizar una dinámica de encuentros relativamente desestructurada. Así, a partir de la cumbre de San Salvador en 2008 también se dispuso reducir la frecuencia de las reuniones de coordinadores nacionales y ministros, así como la de los encuentros empresariales y cívicos, que a partir de entonces se realizarían cada dos años. En esa cumbre también se creó la figura

5 La XVII cumbre de Santiago de Chile se ocupó de la «Cohesión social y las políticas públicas para un desarrollo más inclusivo». La cumbre de Estoril se ocupó del tema de «Innovación y Conocimiento». En Mar del Plata se analizó la «Educación para la Inclusión Social». Finalmente, en la cumbre de Asunción del Paraguay se abordó el tema de la «Transformación del Estado y Desarrollo».

de Observadores Asociados y Observadores Consultivos, que permitió la incorporación de países de fuera del área y de organismos e instituciones internacionales. En la reunión de Mar del Plata en 2010 se decidió la racionalización de los Planes de Acción que emanan de cada cumbre e iniciativa de cooperación.

En materia de racionalización de la cooperación, la contribución de la SEGIB también fue significativa. En el año 2007 la SEGIB elaboró en consulta con los responsables de cooperación y después de varias reuniones, una «Estrategia de la Cooperación en el Marco de la Conferencia Iberoamericana», respaldada por los jefes de Estado en la reunión XVII cumbre de Santiago de Chile. Su base fue la identificación de las debilidades y fortalezas de la cooperación iberoamericana. La Estrategia definió siete objetivos, incluyendo la identificación de temas prioritarios vinculados a los sectores y áreas decididas por las cumbres (educación, cultura, cohesión social, migraciones, cooperación económica y otros sectores como justicia o escuelas de gobierno). Esta Estrategia fue revisada en el año 2011, cuando la XXI cumbre realizada en Asunción del Paraguay aprobó un nuevo documento y redujo a tres las líneas prioritarias para la cooperación, en consonancia con lo aprobado en los criterios de racionalización sancionados en la cumbre de Mar del Plata. Estas tres líneas son: a) el fortalecimiento institucional a través de la mejora en las capacidades institucionales y la promoción del diseño y aplicación de políticas públicas, b) la inclusión y la cohesión social vehiculizada a través de iniciativas que faciliten y generen oportunidades de desarrollo, y c) fortalecimiento de la cooperación iberoamericana (a través de los programas iberoamericanos y de la cooperación sur-sur). La cumbre de Mar del Plata en 2010 también aprobó un nuevo Manual Operativo de la Cooperación Iberoamericana. A comienzos de 2012, la SEGIB coordinaba 21 programas y 2 iniciativas de cooperación iberoamericanos. Además, había siete proyectos adscritos impulsados por organizaciones sociales de la región.

Estos avances en el campo de la administración de la cooperación y en la operatividad de las cumbres se dieron, sin embargo, en un contexto de fuerte politización y continuidad de las diferencias. En algunos casos hubo incluso un agravamiento de las diferencias políticas y una agudización de la polarización entre los participantes. Esto se reflejó en abiertos enfrentamientos (como el que protagonizaron el presidente Hugo Chávez de Venezuela y el primer ministro español José Luis Rodríguez Zapatero y el Rey Juan Carlos I en Santiago de Chile en 2007) o en episodios como la retirada apresurada del presidente Luis Ignacio Da Silva de Brasil de la cumbre de Estoril en 2009. Asimismo, el proceso de cumbres continuó caracterizado por la reiteración de ausencias de jefes de Estado, incluyendo la de Rodríguez Zapatero, en la cumbre de Mar del Plata en 2010.

4. ENRIQUE IGLESIAS Y LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS

En su discurso de inauguración de la XV cumbre en Salamanca (España), Enrique Iglesias destacó que aceptaba el cargo de Secretario General Iberoamericano con ilusión y convicción. La ilusión se asentaba en su propia historia personal (Iglesias había nacido en España y emigrado de muy pequeño a Uruguay, su país de adopción) y en la oportunidad de servir a lo que él llamó su «patria grande» (Iberoamérica). La convicción, por su parte, radicaba en la idea de que la cooperación en el espacio iberoamericano podría tener resultados concretos para los países participantes y hacer una contribución a la comunidad internacional a través de la valoración de la paz, la seguridad y el desarrollo.

De manera consistente con su trayectoria previa, Iglesias consideraba que frente a las nuevas realidades que enfrentaba la comunidad internacional (el calentamiento global, el surgimiento del crimen transnacional organizado, la recurrencia de pestes y epidemias, la ampliación de la brecha digital, los rezagos en materia de innovación y conocimiento de amplias regiones del globo, la hambruna y las llamadas «nuevas guerras») la diplomacia tradicional de gabinete resultaba insuficiente. Sostenía que en las condiciones actuales a los agentes de la diplomacia convencional debía «...sumarse un conjunto de actores insospechados en el pasado que, como los jefes de Estado y gobierno pero también las organizaciones de la «sociedad civil», las propias instituciones multilaterales y el sector privado, asumen de manera directa la discusión y toma de decisiones en ámbitos que apenas hace unos pocos años eran privativos del personal diplomático más tradicional» (Iglesias, 2010a).

En la visión de Enrique Iglesias el proceso de cumbres iberoamericanas formaba parte «de dos recientes variantes del multilateralismo: la de la diplomacia de Jefes de Estado y de Gobierno, por un lado, y el esfuerzo afanoso de todos los países del planeta buscando afianzarse en sus vecindades –ya sean geográficas, culturales, políticas o económicas- para navegar mejor en esta nueva y más intensa globalización» (Iglesias, 2006a). En efecto, la adhesión de Iglesias a la diplomacia de cumbres se basaba no sólo en razones prácticas (el carácter de los desafíos emergentes), sino también en «razones simbólicas y trascendentes vinculadas al imaginario de la integración regional como vehículo para el desarrollo sostenible» (Iglesias, 2006a). La tendencia generalizada al afianzamiento de las vecindades cobraba mayor sentido en el contexto de una comunidad que compartía una identidad cultural e histórica, que había superado desencuentros originales, que no albergaba desequilibrios hegemónicos y que alcanzaba altos niveles de intercambio económico, cultural y humano. La crisis internacional que se inició en 2008 reforzó esta convicción, por cuanto la colaboración regional en todos los órdenes

pasó a constituir también una forma de salir al encuentro de la baja en la demanda internacional y la pérdida de apetito de los inversores internacionales. Además, se transformó en un mecanismo para formular diagnósticos compartidos sobre cómo responder a los nuevos desafíos, alentando la construcción de una visión compartida frente a tareas pendientes como la necesaria reconstrucción de la arquitectura financiera internacional.

Para Iglesias una importante contribución del proceso de las cumbres había sido la de ir «consagrando a través de sus sucesivos documentos de conclusiones y Declaraciones finales una serie de valores, principios y objetivos, que son la razón de ser de la existencia de la Comunidad Iberoamericana y que deben ser fuente inspiradora de las políticas de nuestros países, tanto a nivel interno como internacional» (Iglesias, 2006b). Este acervo iberoamericano constituía algo así como un código de conducta de los Estados, que contemplaba desde la afirmación de la democracia y los derechos humanos hasta la vigencia del Derecho Internacional y el multilateralismo, pasando por la justicia social y el desarrollo sostenible.⁶

Una aspiración recurrente ha sido que el compromiso con la ley internacional, la promoción de un multilateralismo eficaz y un desarrollo dinámico y con justicia social, junto con los ejemplos que Iberoamérica ofrece al mundo en materia de convivencia pacífica, fueran aportes de la comunidad iberoamericana a la internacional. En palabras de Enrique Iglesias, «muchos rasgos de la convivencia social iberoamericana (...) se proyectan en el mundo como referentes que quisiéramos ver reproducidos en otras partes del mismo» (Iglesias, 2006c), como la paz interestatal, la convención pacífica entre culturas y etnias, la prevalencia de los derechos humanos, la reconstrucción democrática, el trato a los inmigrantes, etc. El papel activo y militante de Iberoamérica en defensa del multilateralismo también constituía, en su opinión, una importante contribución a la comunidad internacional en un momento en que problemas globales exigían soluciones globales.

Sin embargo, sin duda influido por su visión y trayectoria previas en la CEPAL y el BID, para Enrique Iglesias la eficacia del rol normativo de la comunidad iberoamericana requería un fundamento de economías sólidas, dinámicas y cohesionadas. En sus propias palabras, «ni los buenos ejemplos ni la conducta internacional serán finalmente creíbles si al mismo tiempo no somos capaces de construir economías sólidas y dinámicas, capaces de hacer frente a los grandes desequilibrios sociales que nos presenta la pobreza, la desigualdad, la exclusión de millones de

6 En el año 2006 la SEGIB publicó el libro «Acervo Iberoamericano: valores, principios y objetivos de la Comunidad Iberoamericana», una recopilación de resoluciones y declaraciones del proceso de cumbres desde su lanzamiento, encargado al catedrático español Celestino Del Arenal.

personas, o el desempleo» (Iglesias, 2006c). Según Iglesias, un proceso de desarrollo económico con justicia social y democracia «daría a Iberoamérica una gran autoridad moral para la difusión de sus buenas prácticas y para la abogacía de la solidaridad internacional y la plena vigencia de un multilateralismo eficaz» (Iglesias, 2006c). La eficacia del rol normativo, en otras palabras, demandaba hacer frente con éxito a las asignaturas pendientes de un proceso de desarrollo que había tenido como rasgo dominante la exclusión.

Estos rasgos de exclusión se habían mantenido (y en muchos casos agravado) a pesar de las reformas estructurales encaradas en las décadas de los ochenta y noventa bajo el imperio de las llamadas políticas del «Consenso de Washington». Pero tampoco habían sido eliminados (aunque en algunos casos sí atenuados) por las experiencias más heterodoxas de política económica implementadas en varios países de la región en la primera década del siglo XXI. Para Iglesias, el desarrollo igualitario esquivo en América Latina tenía sus raíces en un desencuentro histórico entre Estado y mercado y en la debilidad de la idea de complementariedad entre ambos, producto de visiones que encontraron su manifestación concreta en políticas económicas polares. A modo de síntesis, Iglesias insistía en la necesidad de contar con un mercado que asegurara el crecimiento, pero también subrayaba la necesidad de un Estado que distribuyera los beneficios de ese crecimiento a toda la población a través de políticas públicas idóneas. En su visión, esta polarización no era un proceso aleatorio sino la consecuencia necesaria de un déficit democrático que había hecho posible una «privatización perversa» del Estado, impidiendo que las instituciones y políticas públicas pudieran «procesar, agregar y responder a las demandas del conjunto de los ciudadanos, explicando así la exclusión de amplios sectores de la población de los beneficios del crecimiento y la deslegitimación de la política y las instituciones estatales» (Iglesias, 2006c).

La crisis internacional de 2008 y sus desdoblamientos dieron a Iglesias una nueva oportunidad para articular su visión sobre el desarrollo con el ambiente internacional prevaleciente y el papel de Iberoamérica. La preocupación recurrente de «qué hacer para que el ciclo de auge económico se sostenga», se hizo más urgente cuando la crisis de 2008 planteó amenazas tangibles al proceso de crecimiento que había caracterizado a la mayor parte de la región durante los primeros años del siglo (Iglesias, 2007). Para Iglesias América Latina debía prepararse para moderar las consecuencias del «lado oscuro» de la globalización, materializadas en un proceso de globalización financiera desregulada que alentó burbujas especulativas, afectó negativamente los balances bancarios y se tradujo en una severa pérdida de confianza en el sistema financiero internacional (Iglesias, 2008). La oportunidad a disposición de los países de América Latina de tener una renta derivada de su dotación de recursos naturales fuertemente demandados en los nuevos

polos dinámicos de Asia-Pacífico debía ser complementada con una buena conducción macroeconómica y los estímulos creativos a la «innovación económica y social» (Iglesias, 2009). El relativamente buen desempeño de la región frente a la grave crisis internacional que se inició en 2008 abría una oportunidad de cambio cualitativo que debía ser complementada con educación de calidad, estabilidad democrática, innovación tecnológica y modernización institucional. En ese marco sería posible avanzar en el camino del desarrollo haciendo frente a la exclusión y a las grandes desigualdades (Iglesias, 2010b). En su intervención con ocasión de la cumbre de Asunción en 2011, Iglesias volvió a señalar que a pesar de que los países emergentes habían capeado lo peor de la crisis, ello no había eliminado los desafíos internos que seguían concentrados en la necesidad de implementar políticas macroeconómicas que disminuyeran los riesgos de contagio, promover educación de calidad, mejorar la equidad con políticas de desarrollo económico y social inclusivo, poner énfasis en la innovación, y modernizar las instituciones públicas, especialmente el Estado. Para que estas reformas avanzaran, la equidad era una condición *sine qua non* (Iglesias, 2011).

Es por cierto muy difícil discernir en qué medida los temas que han permeado las cumbres en los últimos años lo han hecho por el mero imperio de las circunstancias, la clarividencia de los gobiernos anfitriones o el liderazgo e influencia intelectuales de Enrique Iglesias al frente de la SEGIB. Sin embargo, dada la trayectoria de descentralización organizativa del proceso de cumbres, el escaso interés mostrado por los países latinoamericanos a lo largo de los años y el papel decisivo que el activismo español desempeñó en los períodos de auge (que contrasta con los agudos problemas económicos internos de los últimos dos años) resulta difícil imaginar que, en ausencia de una Secretaría y un secretario con la estatura e influencia de Enrique Iglesias, las cumbres hubieran sobrevivido del mismo modo.

5. EL FUTURO DE LAS CUMBRES Y LAS RELACIONES IBEROAMERICANAS

Por cierto, la supervivencia del proceso de las cumbres iberoamericanas es un hecho importante pero que no se justifica en sí mismo. Después de dos décadas de diplomacia de cumbres hay una experiencia acumulada sobre la que debería hacerse un balance. Las cumbres han servido como mecanismo de interacción y diálogo entre actores gubernamentales y no-gubernamentales iberoamericanos, han construido un acervo de principios compartidos y han servido de canal y catalizador de múltiples iniciativas de cooperación en el plano regional e iberoamericano. La estructura institucional que se ha construido también constituye un capital social a disposición de todos sus miembros. Sin embargo, la significación de la

mayoría de estos logros es condicional al uso que se haga de ellos. En este sentido, la aspiración de constituir una Comunidad Iberoamericana es un proceso aún en sus primeros e inciertos pasos.

A lo largo de estas dos décadas el proceso de las cumbres ha tenido lugar en un contexto caracterizado por varios rasgos permanentes. El primero ha sido su fuerte dependencia del compromiso y la iniciativa española, que ha sido el motor decisivo para explicar tanto los períodos de activismo como los de letargo. Sin bien la creación de la SEGIB a mediados de la década pasada estableció un nuevo actor en el proceso, ésta continuó siendo fuertemente dependiente en su financiamiento y en su logística del apoyo del gobierno español. Tanto en su presupuesto como en los recursos extra-presupuestarios el rol de España ha sido decisivo, especialmente a través de la acción de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Un segundo rasgo permanente es que los gobiernos de América Latina y el Caribe han continuado mostrando un entusiasmo y un compromiso ambiguos con la iniciativa. La preferencia por el desarrollo de canales bilaterales ha sido en algunos casos evidente, si bien en la práctica constreñida por la existencia del marco multilateral iberoamericano. En tercer lugar, los recursos materiales que se han movilizado a través del proceso de las cumbres continúan siendo modestos y, a pesar del énfasis puesto en los últimos años en la cooperación sur-sur, fuertemente dependientes del apoyo español. Finalmente, los conflictos políticos se han vuelto recurrentes y la capacidad del proceso de las cumbres para enfrentarlos se ha puesto en entredicho. Más que un foro para tratar diferencias, en ocasiones el proceso de las cumbres parece haber jugado (y sido usado) como una caja de resonancia. Dados estos condicionantes, ¿cuáles son las perspectivas de las cumbres y las relaciones iberoamericanas en el nuevo contexto regional e internacional?

Esta nota no pretende dar una respuesta exhaustiva a esta pregunta, sino relevar cuatro tendencias potencialmente importantes para responder a este interrogante. La primera tendencia es el afianzamiento en la heterogeneidad de América Latina. Si bien la noción de América Latina como unidad ha sido siempre una construcción ideal, en las dos últimas décadas este concepto ha sido crecientemente cuestionado por la evidencia, tanto en sus componentes económicos como políticos. De hecho, en la actualidad las referencias a la fragmentación de América Latina se han transformado casi en un lugar común. Esta heterogeneidad ha tenido su impacto no sólo en el proceso de cumbres iberoamericanas, sino en la marcha de los propios procesos subregionales de integración. Esta tendencia, que parece consolidada, recrea una pregunta recurrente en relación al proceso iberoamericano: ¿cuáles son los incentivos para que el proceso de cumbres provea un espacio denso y consistente de interacción diplomática y cooperación? La respuesta a esta

pregunta es relevante y no necesariamente binaria. En efecto, una adecuada identificación del potencial del instrumento podría sugerir lineamientos de reforma en su estructura y procedimientos que lo adapten a su previsible capacidad.

La creciente heterogeneidad de la región ha tenido como contraparte material el surgimiento de nuevos polos de influencia regional. El caso más relevante es el de Brasil y sus aspiraciones de liderazgo, al menos en el espacio sub-regional sudamericano. Por razones fáciles de entender el proceso de las cumbres iberoamericanas nunca generó demasiado entusiasmo en la diplomacia brasileña, por lo que cabe preguntarse en qué medida estas nuevas circunstancias modificarán su tradicional posición. Desde el año 2010, además, la mayor economía del espacio iberoamericano ya no es la española, que perdió su posición como octava economía más grande del mundo a manos de Brasil. ¿Anuncia esta tendencia estructural y este nuevo dato simbólico algo particular en relación a los incentivos de un actor clave como Brasil con respecto al proceso de las cumbres y las relaciones iberoamericanas?

Las transformaciones estructurales también han alcanzado las relaciones económicas entre ambas márgenes del Atlántico. A diferencia de cuando se inició el proceso de las cumbres, las relaciones económicas entre la región y la península ibérica se intensificaron notablemente. El proceso de reforma económica en América Latina y la expansión de la presencia internacional de las empresas españolas tuvieron como contrapartida un *boom* de inversiones directas que transformó a España (que anteriormente tenía una presencia casi nula en la región), en uno de los principales inversores extranjeros. Esta mayor densidad de las relaciones económicas iberoamericanas (principalmente a través de flujos de inversión directa) fue complementada en los últimos años por una creciente presencia en la península ibérica de inversiones latinoamericanas, principalmente de grandes empresas mexicanas y brasileñas. ¿La mayor densidad de las relaciones económicas iberoamericanas y el surgimiento de grandes empresas latinoamericanas con intereses en la Península Ibérica anticipan un papel más activo del sector privado en el proceso de cumbres?

Finalmente, el cuadro de crisis económica que prevalece en España y Portugal también implica un cambio significativo en el ambiente económico comparando entre las dos regiones. Las proyecciones sugieren que el producto interno bruto español no alcanzará los niveles de 2008 sino hasta el año 2015. La situación en Portugal no es por cierto más alentadora. En este contexto resulta previsible que las prioridades de política en los países ibéricos estén dominadas por las preocupaciones domésticas y del espacio europeo (que incide de manera directa en el bienestar de sus habitantes). ¿Cómo impactará este cambio, y las previsibles restricciones presupuestarias, al proceso de cumbres?

En la última reunión cumbre celebrada en Asunción del Paraguay a fines de 2011 Enrique Iglesias dejó entrever respuestas optimistas en relación a algunas de estas preguntas, cuando afirmó que el contexto actual abría la puerta para que las relaciones iberoamericanas se reforzaran. En su visión, esto podría ocurrir a través de varios mecanismos en operación, entre los que destacó una vigorosa corriente futura de inversiones latinoamericanas en la Península Ibérica; la fuerte demanda de inversiones en infraestructura económica y social que tiene América Latina y las consecuentes oportunidades para empresas ibéricas; el potencial de asociación productiva entre PyMES estimulado por la presencia de la banca ibérica en la región; la innovación productiva; y la cooperación en las áreas sociales, económicas y culturales. Según Enrique Iglesias, además, la experiencia de América Latina con el tratamiento de las crisis externas y fiscales que asolaron a la región en las dos últimas décadas también podría servir de ejemplo para los dilemas que enfrentan muchos países europeos. De este modo, América Latina podría convertirse en parte de la solución de los problemas que enfrentan los países ibéricos.

No hay duda que se trata de un desafío motivador y ambicioso. Resta ver, entretanto, si el espacio iberoamericano tendrá la capacidad de transformar ese potencial en realidad. En este sentido, el proceso de las cumbres iberoamericanas comparte con otras experiencias de multilateralismo un mismo desafío: cómo superar la brecha entre el consenso extendido de que el multilateralismo y la cooperación resultan hoy más necesarios que nunca, con los incentivos, recursos y liderazgo disponibles para hacerlos efectivos.

BIBLIOGRAFÍA

- Del Arenal, C. (2005). Las Cumbres Iberoamericanas: el largo y difícil camino hacia su institucionalización. *América Latina Hoy*, agosto, año/vol. 40, pp. 57-72.
- (2011). *Política Exterior de España y relaciones con América Latina*. Madrid: Fundación Carolina-Siglo XXI Editores.
- Freres, C. (2005). La corta historia de las cumbres, 1991-2004. En C. Del Arenal (coord.). *Las Cumbres Iberoamericanas (1991-2005). Logros y Desafíos*. Madrid: Fundación Carolina-Siglo XII Editores.
- Iglesias, E. (2006a). Discurso del Secretario General Iberoamericano en el Acto de Inauguración de la XV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Salamanca (España) el 14 de octubre de 2005.
- (2006b). Presentación. En SEGIB (2006). *Acervo Latinoamericano. Valores, principios y objetivos de la Comunidad Iberoamericana*. Madrid: Secretaría General Latinoamericana.

- (2006c). Discurso del Señor Don Enrique V. Iglesias en la investidura del Doctorado Honoris Causa por la Universidad de Salamanca, 26 de mayo de 2006.
 - (2007). Presentación del Secretario General Iberoamericano en el Acto de Inauguración de la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Santiago de Chile (Chile) el 8 de noviembre de 2007.
 - (2008). Presentación del Secretario General Iberoamericano en el Acto de Inauguración de la XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en San Salvador (El Salvador) el 29 de octubre de 2008.
 - (2009). Presentación del Secretario General Iberoamericano en el Acto de Inauguración de la IXX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en El Estoril (España) el 29 de noviembre de 2009.
 - (2010a). Conclusiones. En Carlos M. Jarque, M.S. Ortiz y C. Quenan (eds). *América Latina y la Diplomacia de Cumbres*. Madrid: Secretaría General Iberoamericana.
 - (2010b). Presentación del Secretario General Iberoamericano en el Acto de Inauguración de la XX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Mar del Plata (Argentina) el 3 de diciembre de 2010.
 - (2011). Presentación del Secretario General Iberoamericano en el Acto de Inauguración de la XXI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Asunción (Paraguay) el 28 de octubre de 2011.
- Sanahuja, J.A. (2005). Abriendo nuevos caminos: la cooperación iberoamericana, 1991-2005. En C. Del Arenal (coord.). *Las Cumbres Iberoamericanas (1991-2005). Logros y Desafíos*. Madrid: Fundación Carolina-Siglo XII Editores.
- Siles del Valle, J.I. (2010). La Conferencia Iberoamericana: sus perspectivas. En Carlos M. Jarque, M.S. Ortiz y C. Quenan (eds), *América Latina y la Diplomacia de Cumbres*. Madrid: Secretaría General Iberoamericana.

La Fundación Astur fue creada a mediados de 2009. Su nombre resume de cierta manera las dos patrias, Asturias y Uruguay, de quien la ha constituido y es su presidente, Enrique V. Iglesias.

La Fundación ASTUR tiene dos ejes básicos de acción:

El desarrollo de actividades dedicadas a atender a los sectores más vulnerables de la población

Para cumplir con este objetivo la Fundación ASTUR identifica sectores vulnerables de la población uruguaya donde su aporte puede ser significativo, participa en la elaboración de proyectos y gestiona recursos para financiarlos.

La Fundación privilegia la asociación con otras organizaciones de la sociedad civil o instituciones públicas y privadas internacionales, nacionales o locales.

La mejora de la situación del adulto mayor, en particular la formación de cuidadores es el sector en que actualmente la Fundación concentra sus esfuerzos en Uruguay.

La divulgación de conocimientos en ciencias económicas, sociales y políticas, y otros temas clave del debate contemporáneo

La voluntad de la Fundación ASTUR es aportar a la profundización del nivel de conocimientos y de las prácticas de responsables políticos, funcionarios y estudiosos, contribuyendo a la reflexión regional acerca de los grandes desafíos del mundo contemporáneo.

Para cumplir con este objetivo la Fundación ASTUR organiza encuentros-diálogo, bajo el lema '*Pensando el Futuro*' que toman la forma de seminarios, conferencias o talleres con la presencia de figuras de primer nivel mundial en las áreas elegidas.

La sede social de la Fundación se ubica en Iturriaga 3379, Montevideo, Uruguay.

Tel: (+598) 2622 3096

Email: info@fundacionastur.org

Sitio web: www.fundacionastur.org

10

EPÍLOGO

LEO HARARI

No es banal para él afirmar que vamos hacia otros tiempos históricos. ¿Qué tiempos? Creo que Enrique busca, como buscan otros, una salida a la actual crisis que no sea un simple recomenzar hasta la próxima, que se abra la posibilidad de transformar la crisis en oportunidad.

LEO HARARI

Director de la Fundación Astur

«Enrique comparte con nosotros la convicción de que la crisis internacional es muy importante y duradera e incluso puede haber momentos peores a los que conocemos. Ahora es la política la que tiene que hacerse presente en la conducción del tránsito hacia caminos de salida. (...) La crisis de liderazgos hace correr el riesgo de la falta de compromisos con cambios importantes».

DANILO ASTORI

Vicepresidente de la República Oriental del Uruguay

Entrevista realizada en febrero de 2012

«Según Enrique Iglesias, la experiencia de América Latina con el tratamiento de las crisis externas y fiscales que asolaron a la región en las dos últimas décadas también podría servir de ejemplo para los dilemas que enfrentan muchos países europeos. De este modo, América Latina podría convertirse en parte de la solución de los problemas que enfrentan los países ibéricos». Roberto Bouzas

10. ENRIQUE, ¿AHORA QUÉ?

Leo Harari (Fundación Astur)

Lo primero que hice fue preguntarle si le gustan las sorpresas. Me respondió que sí y por las dudas, insistí. Apenas lo confirmé me senté a redactar estas líneas que recién leerá cuando el libro le llegue a las manos. Intenté imaginar, bajo mi absoluta irresponsabilidad, a Enrique V. Iglesias de ahora en adelante, en el próximo capítulo de la serie que relata tan larga, prolífica y afortunadamente inconclusa trayectoria.

Breve y concreto. Su ambición es dedicar los próximos años, como lo ha venido haciendo ya, a «devolverle a Uruguay y a su gente algo de lo que este país tan generosamente le ha dado a él y a su familia de modestos inmigrantes», según sus propias palabras. Sé también que «devolverle a Uruguay» es «devolverle a la región», y porqué no más allá, es parte del optimismo y la personalidad de Enrique. Estoy convencido de que buena parte del futuro de sus actividades va a estar encauzado por la fundación que creó en 2009 y que desde el nombre relata una parte de su historia, ya que se compone con las primeras letras de Asturias y Uruguay. Como el tema es Enrique, no me extiendo sobre la fundación, a quienes les interese los remito al sitio www.fundacionastur.org¹

No existe proyecto ambicioso que sea fácil, y pensando en las acciones futuras de Enrique con o sin su fundación, veremos que enfrenta desafíos importantes. Vamos a enfocarnos en uno solo, quizá el mayor desafío, el más difícil y de resolución más compleja, que tiene que ver con el momento histórico que nos toca vivir. Le he escuchado decir recientemente en público y en privado que «no vivimos tiempos de cambio, vivimos un cambio de tiempo». Esta afirmación no es menor viniendo de alguien que ha puesto sus mejores esfuerzos en mejorar la sociedad pero que no ha cuestionado las bases mismas, convencido de que el sistema capitalista es un gran creador de riqueza, que la humanidad ha ido avanzando, que los sistemas alternativos no han demostrado ser mejores. Quizá está también convencido, pero no me atrevo a afirmarlo, de que la naturaleza humana tiene limitaciones para crear una sociedad mucho más igualitaria y solidaria.

1 Véase el recuadro sobre la Fundación Astur, presentado anteriormente.

No es banal para él afirmar que vamos hacia otros tiempos históricos. ¿Qué tiempos? Creo que Enrique busca, como buscan otros, una salida a la actual crisis que no sea un simple recomenzar hasta la próxima, que se abra la posibilidad de transformar la crisis en oportunidad. De las grandes crisis se salió siempre pagando costos sociales muy altos. Desempleo, hiperinflación, largos períodos de estancamiento, guerras, todas opciones dolorosas y que por otra parte serían hoy más difíciles aún de vivir que en el pasado. Además, ¿alcanza con salir de la crisis, y restablecer, eventualmente con algunas regulaciones más, el sistema financiero y el crecimiento? ¿Es deseable rescatar a cualquier costo humano un sistema que crea riquezas pero las reparte mal, que aumenta el consumo de bienes y servicios privados pero ignora los bienes públicos y la preservación del planeta? ¿Vamos a seguir transformando a los ciudadanos en consumidores, valorando cada vez más **tener** que **ser**? El precio que inevitablemente vamos a pagar, y ya lo están haciendo millones de estadounidenses y europeos, ¿es para salvar al sistema financiero y volver para atrás, como cuando hacemos *reset* en algún objeto electrónico? No sé si estas son las preguntas precisas que se hace Enrique pero sí sé que están presentes en muchas conversaciones de las que hemos participado, donde cuando se dice «valores» no se piensa solamente en valores de bolsa.

Enrique ha ganado con su larga carrera autoridad moral y profesional más que suficiente para sentirse libre de pensar y de decir lo que piensa. Es posible que poca gente se imagine hasta qué punto el secreto del éxito de un alto funcionario reside en la capacidad de mediar, de encontrar soluciones que no son necesariamente las mejores pero que son las posibles, las que tienen el mérito de dejar relativamente satisfechos a todos. Décadas de paciencia para oír todas las posiciones, soportar todas las presiones e inventar salidas salomónicas pautan una carrera así. El producto intelectual y político de las burocracias internacionales y otras tecnocracias es más el resultado de un vasto consenso que de una evidencia.

Escuchar a todo el mundo, inventar soluciones para amortiguar los conflictos de intereses, encontrar el justo medio son virtudes extraordinarias en la vida de las grandes instituciones y organismos internacionales por los que ha navegado Enrique, como lo es una mezcla de intuición, sensibilidad y sabiduría que hace posible saber hasta dónde se puede ir y qué caminos hay que evitar. Así funcionan estos organismos, que como la diplomacia y las relaciones internacionales en general, hacen posible que convivamos relativamente en paz sin dejar por eso de avanzar. Sería absurdo disminuir el mérito que tienen los aportes, visiones y esfuerzos desplegados para hacer caminar estas instituciones. Sin embargo, sin obligación de poner el consenso como la línea de llegada,

es posible pensar en toda libertad sobre la economía, la sociedad, la idea misma de desarrollo desde la experiencia y conocimientos, sin concesiones. Estoy convencido de que para Enrique V. Iglesias llegó un momento en que el espacio político ganado es tal que tiene las puertas abiertas para dejar atrás «el justo medio» y dedicarse finalmente a «lo que es justo».

ENRIQUE V. IGLESIAS INTUICIÓN Y ÉTICA EN LA CONSTRUCCIÓN DE FUTURO

«Conozco a Enrique Iglesias hace unos 45 años. Y lo conozco muy bien, desde cuando era todavía presidente del Banco Central de Uruguay, pasando por la Cancillería, por la Cepal, por el BID y así en adelante. De él se puede decir lo que Lorca dijo sobre su torero predilecto: “tardará mucho tiempo en nacer, si es que nace, un...” y ya no puedo seguir con Lorca, pues debo agregar un “asturiano”, con tantas virtudes. Y más, no se trata de un “asturiano” solamente, sino de un uruguayo, de un latinoamericano, de un hombre de su tiempo. Pocos en la generación de Enrique tuvieron la mirada global y a la par tan enraizada en nuestra América. Pocos fueron capaces, como él, de expresar el sentimiento de una región con tanta fuerza, perseverancia y honestidad. Raúl Prebisch, ídolo de todos nosotros y con quien trabajamos, estoy seguro de que estará vanidoso, dondequiera que esté, de su discípulo preferido. Y yo, como amigo y admirador no puedo menos que estar contento por poder juntar mi voz a los muchos que lo respetamos y estimamos».

Fernando Henrique Cardoso, ex Presidente de Brasil.

«Enrique Iglesias ha sido muy consciente de los cambios que ha tenido la región en el transcurso de vida que este libro recorre. Él es un latinoamericanista, le preocupa, le duele, lo sensibiliza la región, y por lo tanto, ha dedicado no sólo gran parte de su vida, sino de su esfuerzo académico y político al servicio de la percepción de estas transformaciones y la discusión de sus realidades y propuestas políticas».

Danilo Astori, Vicepresidente de la República Oriental del Uruguay.

«Cuando, en un tiempo que anhelamos próximo, la plena integración latino e iberoamericana sea una realidad palpable, y nuestra comunidad emerja ante el concierto mundial como la unida patria grande que debe ser, la historia de esa ruta reservará un lugar de privilegio para la figura de Enrique V. Iglesias, “el uruguayo nacido en Asturias”, cuyo nombre, previsoramente, nombra ya el Aula Magna del ILPES, en el corazón de nuestra CEPAL, que él también supo moldear conduciéndola durante trece prolíficos años».

Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la CEPAL.

«Nadie desde Raúl Prebisch ha representado tanto a América Latina como Enrique Iglesias. Ha sido fuente fundamental de apoyo a los países de la región, a sus funcionarios gubernamentales y a múltiples investigadores. Como beneficiario de su generosidad y de su amistad, mi gratitud no tiene límites».

José Antonio Ocampo, Profesor de la Universidad de Columbia.